



Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: GUIA DE ESTUDOS



CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: GUIA DE ESTUDOS



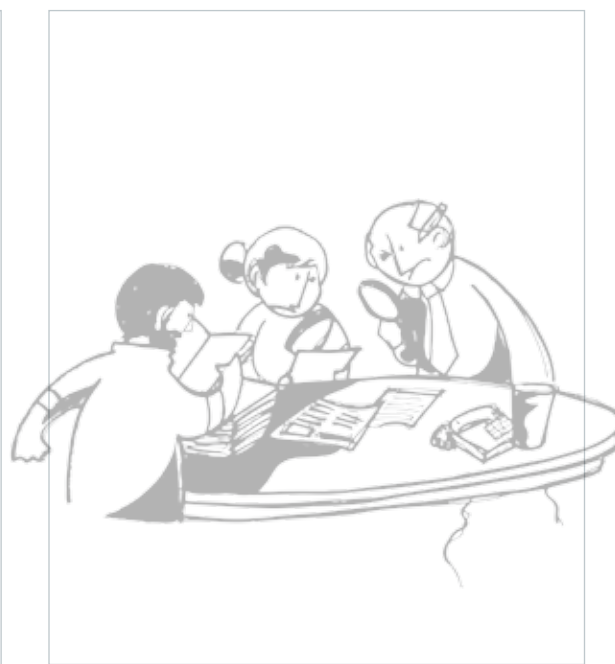
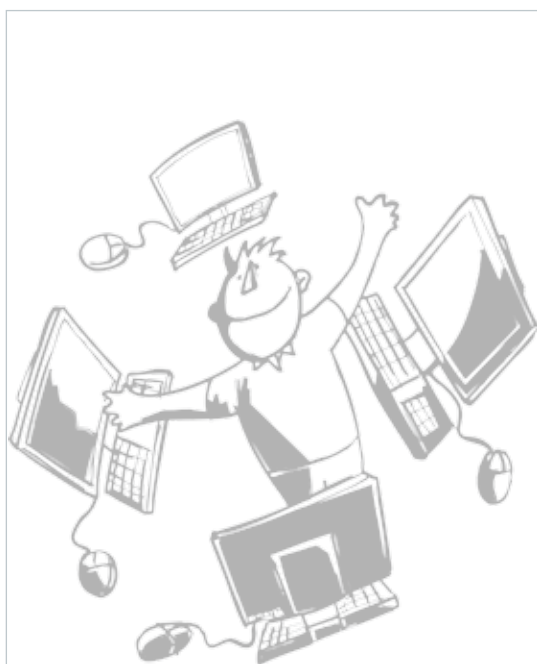
A PARTICIPAÇÃO DE TODOS É UMA CONQUISTA DO BRASIL

BRASÍLIA | 2009

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: GUIA DE ESTUDOS



1º Edição

A PARTICIPAÇÃO DE TODOS É UMA CONQUISTA DO BRASIL

© 2009 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
Todos os direitos reservados. Disponível também em CD-ROM.
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - Sagi
Esplanada dos Ministérios - Bloco A - sala 412
70054-906 - Brasília - DF
Telefone: (61) 3433-1501
www.mds.gov.br

Coordenação Editorial

Monica Rodrigues

Elaboração dos Textos

Antônio Castro, Rosemeire Scatena e Simone Albuquerque

Desenho Instrucional

Ana Lourdes Vilela

Projeto Gráfico e Diagramação

Carlos André Cascelli

Ilustração

Alessandro Mendes, Anderson Lisboa

Revisão

Laísa Fernandes Tossin

Tiragem

1.500 exemplares

Gráfica

Arte Impressa Editora Gráfica

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
Capacitação de conselheiros de assistência social: guia de estudos.-- Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.
118 p.; 25 cm.
ISBN: 978-85-60700-31-8

1. Assistência social, capacitação, guia de estudos, Brasil. 2. Assistência social, gerentes sociais, Brasil. 2. Política social, Brasil.

CDU 364(81)(036)

Presidente da República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil

José Alencar Gomes da Silva

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Patrus Ananias

Secretária-Executiva

Arlete Sampaio

Chefe de Gabinete do Ministro

Valdomiro Luis de Sousa

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Luziele Tapajós

Secretária Nacional de Assistência Social

Rosilene Rocha

Secretária Nacional de Renda de Cidadania

Lúcia Modesto

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Crispim Moreira

Secretário de Articulação Institucional e Parcerias

Ronaldo Coutinho Garcia

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Luziele Tapajós

Diretora de Avaliação e Monitoramento

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Diretor de Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos

Caio Nakashima

Diretora de Formação de Agentes Públicos e Sociais

Monica Rodrigues

Coordenação Geral de Publicações Técnicas

Marcelo Rocha

Equipe

Carolina Freire, Kátia Belisário, Tatiane Oliveira Dias, Tomás Nascimento e Rejane Kuntze

Coordenação Geral de Formação e Treinamento

Rosemeire Scatena

Equipe

Jean Marc Mutzig, Ana Lourdes Vilela, Antônio Castro, Maria do Socorro Ferreira

Caros Conselheiros da Assistência Social,

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a participação popular e o controle social como elementos essenciais à gestão das políticas sociais. Para efetivação da participação e do controle social, foram instituídos os conselhos de políticas públicas, dentre os quais se encontram os conselhos de Assistência Social.

Compostos de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil, aos conselhos de Assistência Social são atribuídas as funções de elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de Assistência Social, bem como a responsabilidade pelo controle, fiscalização e acompanhamento da gestão dos fundos de Assistência Social nas respectivas esferas político-administrativas.

O bom desempenho dessas atribuições e responsabilidades exige de todos vocês um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes cujo desenvolvimento muito interessa ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) fomentar, por entender que a função por vocês desempenhada é de fundamental importância não apenas para o sucesso da Política de Assistência Social como, também, para a consolidação e aprofundamento do nosso Estado democrático de direito.

Nesse sentido, e em resposta a demandas provenientes dos conselhos e conferências de Assistência Social, resolvemos lançar o Projeto de Capacitação dos Conselheiros de Assistência Social Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal, cujo material didático, elaborado por técnicos do MDS, chega agora às suas mãos.

Ao projeto acima referido se somará o Projeto de Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família. Ambos fazem parte do Programa Gestão Social com Qualidade, lançado pelo MDS no ano de 2007 com a finalidade de promover iniciativas de capacitação destinadas a gerentes, técnicos, agentes sociais e conselheiros envolvidos na formulação, implementação e controle social das políticas desenvolvidas pelo Ministério. Como parte deste Programa, já foram realizadas, em 2007 e 2008, a Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais e a Capacitação a Distância para Implementação do Sistema Único de Assistência Social Suas e do Programa Bolsa Família.

Tais iniciativas demonstram o compromisso do MDS em promover o desenvolvimento das competências pessoais dos diferentes agentes e fortalecer as capacidades institucionais das diferentes instituições e fóruns públicos que contribuem para a efetividade das políticas de desenvolvimento social e combate à fome. Esperamos, assim, atender às expectativas da sociedade brasileira, especialmente dos mais necessitados, quanto aos resultados das políticas e programas desenvolvidos pelo MDS.

Patrus Ananias

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Fortalecer a Condução Técnica, Ética e Autônoma dos Conselhos

O Conselho Nacional de Assistência Social e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sentem-se orgulhosos por entregarem aos agentes da política de Assistência Social, o Guia de Estudos para a Capacitação de Conselheiros de Assistência Social. Este material integra a concretização de um conjunto de deliberações de conferências nacionais em torno da capacitação de conselheiros para o exercício do controle social.

Tais deliberações se transformaram inicialmente no Plano Decenal aprovado na V Conferência Nacional e que se traduziram em Metas do Plano na VI Conferência Nacional que tiveram por principal objetivo a qualificação e a democratização do controle social.

Assim, o Guia de Estudos consolida um conjunto de materiais informativos produzidos desde 2004, o qual consubstancia o princípio de que para o fortalecimento da participação popular é fundamental o investimento na democracia. É necessário permanentemente informar para garantir deliberações de qualidade e é essencial favorecer o clima normativo republicano.

Ao garantir recursos para que os conselhos desenvolvam competências próprias, cumpre-se o papel de potencializar e fortalecer a condução técnica, ética e autônoma dos conselhos, pois empoderados podem manter a sociedade mobilizada na defesa dos direitos.

Dessa forma, o Conselho Nacional de Assistência Social cumpre sua atribuição de contribuir para que os conselhos se constituam cada vez mais como um dos condutos da defesa dos direitos socioassistenciais definidos como campo da Política de Assistência Social.

Marcia Maria Biondi Pinheiro

Presidente do CNAS

Apresentação

Ao regulamentar a aplicação no campo da Assistência Social da norma constitucional que define a participação popular e o controle social como diretrizes basilares à gestão das políticas públicas, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993, estabeleceu as conferências e os conselhos de Assistência Social, nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal, como instrumentos institucionais de sua efetivação.

O caráter estratégico do papel que esses órgãos e seus membros são chamados a desempenhar na efetiva operacionalização da política pública de Assistência Social e, por essa via, na consolidação e aprofundamento do Estado Democrático de Direito contrasta, no entanto, com a inexistência, em nosso país, de uma cultura consolidada de participação popular e controle social da coisa pública.

No intuito de contribuir para a superação dessa lacuna entre a importância e o valor democrático e republicano da participação popular e do controle social e a ausência de uma cultura propícia à sua efetivação, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), em parceria com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), concebeu o Projeto de Capacitação dos Conselheiros de Assistência Social Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal.

Trata-se de uma iniciativa de capacitação destinada ao aprimoramento da capacidade institucional dos conselhos de Assistência Social, nacional, estaduais e do Distrito Federal, por meio do desenvolvimento dos conhecimentos e atitudes individuais e coletivas relacionadas ao exercício do controle social da Política de Assistência Social por parte dos seus membros.

Concebido para ser executado em quatro lotes de capacitação distribuídos pelas diferentes regiões do país, o Projeto inclui uma etapa presencial composta por aulas expositivas e oficinas de aprendizagem, com carga horária total de 24 horas e duração de três dias, e uma etapa não presencial, com duração de 45 dias contados a partir do encerramento da etapa presencial, destinada à elaboração, pelos alunos, de um relatório de conclusão da capacitação.

Apoiada em uma metodologia que privilegia a interação entre aulas expositivas e oficinas de aprendizagem, conhecimentos teóricos e experiências práticas dos participantes, a capacitação pretende desenvolver os conhecimentos e atitudes necessários aos conselheiros para o efetivo exercício das suas atribuições enquanto agentes de controle social da Política de Assistência Social, quais sejam, a capacidade de identificar e refletir crítica e sistematicamente sobre a adequação de sua atuação aos imperativos legais e regulamentares da área, os entraves e barreiras interpostos ao bom desempenho de suas atribuições e ao funcionamento dos conselhos e o reconhecimento da importância e dos meios de articulação entre os conselhos de Assistência Social e destes com as demais instâncias e instrumentos de controle das políticas públicas.

O material didático orientador do processo de capacitação, objeto desta publicação, foi elaborado pela equipe do Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais (DFAPS) da Sagi, em parceria com técnicos da SNAS, em consonância com as deliberações das conferências de Assistência Social. Pretende conduzir o processo de interação entre teoria e prática e aborda

um conjunto de conhecimentos e saberes fundamentais ao exercício das atribuições de conselheiro, o papel e a importância do controle social, dos conselhos e dos conselheiros de Assistência Social para a efetividade da Política de Assistência Social e para o aprofundamento da democracia e da cidadania no Brasil.

Por meio dessa iniciativa, que se soma às ações de capacitação já realizadas pelo MDS no âmbito do Programa Gestão Social com Qualidade e a outras que seguirão (a exemplo do Projeto de Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família), o MDS oferece aos agentes envolvidos na construção e no controle social da Política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (Suas) a atualização de informações, a troca de experiências e a disseminação de conhecimentos e atitudes essenciais à efetivação de políticas e direitos que constituem uma importante conquista da população menos favorecida da sociedade brasileira, contribuindo assim para a consolidação do novo paradigma que norteou a concepção e a implantação da política pública de Assistência Social enquanto direito de cidadania.

Luziele Tapajós

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

SIGLAS UTILIZADAS NESTA PUBLICAÇÃO E NO DIA A DIA DO CONSELHEIRO

BNH	– Banco Nacional de Habitação	CPA	– Cadastro de Programa e Ações
BPC	– Benefício de Prestação Continuada	DOU	– Diário Oficial da União
CADSUAS	– Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social	FEAS	– Fundo Estadual de Assistência Social
CadÚnico	– Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	Fonseas	– Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social
CAPs	– Caixas de Aposentadoria e Pensões	FMAS	– Fundo Municipal de Assistência Social
CAS/DF	– Conselho de Assistência Social do Distrito Federal	FNAS	– Fundo Nacional de Assistência Social
Ceas	– Conselho Estadual de Assistência Social	Funabem	– Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor
CEBs	– Comunidades Eclesiais de Base	GeoSuas	– Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do Suas
Ceme	– Central de Medicamentos	IAPs	– Institutos de Aposentadoria e Pensões
CF	– Constituição Federal	ICS/PBF	– Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família
CGU	– Controladoria Geral da União	Inamps	– Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
CIB	– Comissão Intergestores Bipartite	InfoSuas	– Sistema de Informação de Repasses de Recursos
CIT	– Comissão Intergestores Tripartite	INSS	– Instituto Nacional do Seguro Social
CLT	– Consolidação das Leis do Trabalho	LA	– Liberdade Assistida
CMAS	– Conselho Municipal de Assistência Social	LBA	– Legião Brasileira de Assistência
CNAS	– Conselho Nacional de Assistência Social	LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentária
CNSS	– Conselho Nacional de Serviço Social	LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
CNDI	– Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	LOA	– Lei Orçamentária Anual
Congemas	– Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social	Loas	– Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993)
Cras	– Centro de Referência de Assistência Social	MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Creas	– Centro de Referência Especializado de Assistência Social	MP	– Ministério Público

MPS	– Ministério da Previdência Social	Siafas	– Sistema de Acompanhamento Físico-Financeiro das Ações da Assistência Social
MPAS	– Ministério da Previdência e Assistência Social (atualmente MPS e MDS)	Sibec	– Sistema de Benefícios ao Cidadão
NIS	– Número de Identificação Social	Siaorc	– Sistema de Acompanhamento Orçamentário do Suas
NOB	– Norma Operacional Básica	SICNAS <i>web</i>	– Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social
NOB/Suas	– Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social	SIGSuas	– Sistema de Gestão do Suas
NOB-RH/Suas	– Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social	Siscon	– Sistema de Gestão de Convênios
OF	– Orçamento Fiscal	Sisben	– Sistema de Benefícios
OIEE	– Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	Sisfaf	– Sistema de Transferência Fundo a Fundo
OSS	– Orçamento da Seguridade Social	Sisvan	– Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
Paif	– Programa de Atenção Integral à Família	SNAS	– Secretaria Nacional de Assistência Social
PBF	– Programa Bolsa Família	Suas	– Sistema Único de Assistência Social
Peti	– Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Suas <i>Web</i>	– Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social
PMAS	– Plano Municipal de Assistência Social	TCU	– Tribunal de Contas da União
PNAS	– Política Nacional de Assistência Social		
PPA	– Plano Plurianual		
PSC	– Prestação de Serviços à Comunidade		
SAA	– Sistema de Autenticação e Autorização		
Sagi	– Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação		
Seas	– Secretaria de Estado de Assistência Social		
Senarc	– Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS		
Sinpas	– Sistema Nacional de Previdência Social e Assistência Social		
SNAS	– Secretaria Nacional de Assistência Social		

PROJETO DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como desdobramento do Programa Gestão Social com Qualidade e em atendimento às demandas dos conselhos de Assistência Social de todas as regiões do país por processos de capacitação que contribuam para a eficácia de suas ações e, por essa via, para a efetividade da Política de Assistência Social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) lança, com o presente material, o Projeto de Capacitação de Conselheiros de Assistência Social Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal.

OBJETIVOS DA CAPACITAÇÃO

O projeto de capacitação tem por objetivo geral oferecer aos membros dos conselhos nacional, estaduais e do Distrito Federal de Assistência Social os conhecimentos e as atitudes essenciais ao desempenho de suas atribuições legais, de forma a contribuir para a efetividade do controle social da Política de Proteção Social Não Contributiva, buscando:

- Desenvolver com os participantes os conhecimentos necessários ao exercício de suas funções enquanto conselheiros, de forma a contribuir para a efetividade do controle social da Política de Proteção Social Não Contributiva.

- Tornar os participantes capazes de refletirem crítica e sistematicamente sobre a adequação de sua atuação enquanto conselhos de Assistência Social aos princípios e parâmetros da Política de Proteção Social Não Contributiva.
- Propiciar aos participantes a compreensão da importância e das possibilidades de articulação dos conselhos de Assistência Social com as demais instâncias e instrumentos de controle social das políticas públicas.

A capacitação será executada em uma etapa presencial, com carga horária total de 24 horas e duração de três dias, seguida e complementada de uma etapa não presencial com duração de 45 dias, contados a partir do encerramento da etapa presencial. Esta última consistirá na elaboração, pelos conselheiros, a partir de um roteiro orientador disponibilizado pela instituição capacitadora, de um relatório analítico acerca da atuação do controle social e da relação dos conselheiros com a base social ou setor que representam.

A metodologia do trabalho pedagógico baseia-se na vinculação entre os conteúdos teóricos estudados e o exercício das atribuições e responsabilidades incumbidas aos conselheiros e será operacionalizada por meio do revezamento entre aulas expositivas/dialogadas e oficinas de aprendizagem e do uso de estratégias pedagógicas que estimulem a reflexão crítica e a troca de experiências entre os participantes.

Os conteúdos da capacitação versam sobre o papel do controle social no aprofundamento da democracia e da cidadania no contexto da Política de Proteção Social não Contributiva e, por motivos didáticos, encontram-se organizados em três módulos. Para cada módulo, corresponde uma carga horária de 8 horas, destinadas à realização de aulas expositivas e oficinas de aprendizagem.

A distribuição dos conteúdos para a parte presencial está assim organizada:

1º DIA 8 h/a	Módulo 1 A construção histórica da Assistência Social no Brasil	Temas
		Percurso histórico trilhado pela Assistência Social
		A configuração atual e o controle social da Política de Assistência Social
		A integração entre os conselhos de Assistência Social e a articulação destes com os demais conselhos setoriais
		A participação da sociedade civil e dos usuários nos conselhos de Assistência Social
		O papel da secretaria-executiva dos conselhos nacional, estaduais e do Distrito Federal de Assistência Social
2º DIA 8 h/a	Módulo 2 Gestão da Assistência Social	Temas
		A rede socioassistencial
		Reordenamento da arquitetura institucional da Assistência Social: os instrumentos de Gestão da Política de Assistência Social
		Rede Suas, cadastro único de programas sociais, com ênfase na utilização do <i>Sicnasweb</i>
3º DIA 8 h/a	Módulo 3 Financiamento da Assistência Social	Temas
		Orçamento e financiamento
		Os órgãos de controle interno e externo

OBJETIVOS DESTA MATERIAL

Tendo em vista o alcance dos objetivos gerais e instrucionais da Capacitação de Conselheiros de Assistência Social Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal e considerando o valor social e a complexidade dos processos e atividades relacionados ao exercício cotidiano das atribuições incumbidas a estes conselheiros, o guia de estudo ora apresentado pretende:

Compartilhar conhecimentos, apresentar instrumentos, subsidiar e promover reflexões, debates e troca de experiências capazes de contribuir para o desenvolvimento das competências necessárias ao bom desempenho dos conselheiros de Assistência Social nas atribuições que lhes são incumbidas enquanto agentes de controle social da política pública.

Traduzir conhecimentos acadêmicos e institucionais em linguagem que possibilite a apropriação destes pelos conselheiros.

COMO ESTÁ ORGANIZADO

ESTE MATERIAL

Para facilitar a aprendizagem e atingir os objetivos propostos, o material se divide em três módulos e estes em tópicos. São apresentados, também, quadros informativos; indicações bibliográficas; e alguns exercícios de fixação da aprendizagem.

Público alvo desta capacitação

Conselheiros Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal de Assistência Social

Este material servirá para que você

Estude ou consulte seu conteúdo em qualquer hora, individualmente ou em grupo.

Se prepare antecipadamente para as aulas, podendo, assim, contribuir de forma enriquecedora para o sucesso dos debates.

Elabore resumos e sínteses, destaque pontos que julgar mais importantes, estabeleça relação entre o conteúdo estudado e o exercício cotidiano de suas atribuições de conselheiro.

Faça revisão dos temas estudados em sala de aula.

Se prepare para realizar com sucesso, se necessário for, avaliações de aprendizagem.

ORIENTAÇÕES PARA O ESTUDO

Familiarize-se com este material de estudo. Aqui encontram-se os conteúdos relativos aos três módulos que compõem o curso de capacitação oferecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para os conselheiros nacionais, estaduais e do Distrito Federal de Assistência Social.

Leia com atenção cada um dos módulos de conteúdo e reporte as dúvidas ao seu professor.

Procure ampliar seus conhecimentos, por meio de leituras complementares ou consultando a bibliografia indicada. Lendo outros autores, você amplia sua visão sobre o tema e cresce pessoal e profissionalmente.

Por fim, leia, estude, reflita, analise, tire suas conclusões e lembre-se sempre de que seu empenho pessoal é peça-chave para o sucesso no curso e na vida.

Bons estudos!



1

A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

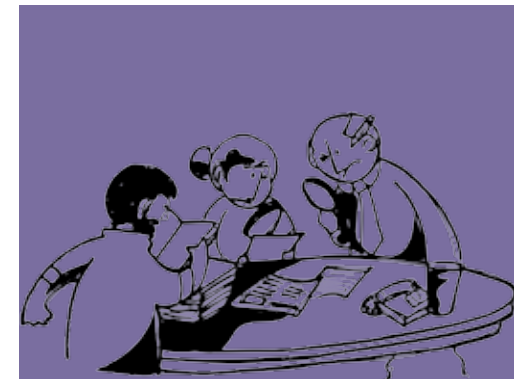
Objetivo deste Módulo	23
Rompendo barreiras...	26
Percurso Histórico Trilhado pela Assistência Social	26
A Configuração Atual e o Controle Social da Política de Assistência Social	31
A Integração entre os Conselhos de Assistência Social e sua Articulação com os demais Conselhos Setoriais	44
A Participação da Sociedade Civil e dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social	48
O Papel da Secretaria-Executiva dos Conselhos Nacional, Estaduais e do Distrito Federal de Assistência Social	54
Referências Bibliográficas	55



2

GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Objetivo deste Módulo	59
Introdução	61
A Rede Socioassistencial	61
Reordenamento da Arquitetura Institucional da Assistência Social: os Instrumentos de Gestão da Política de Assistência Social	70
Rede Suas, Cadastro Único de Programas Sociais, com Ênfase na Utilização do Sicasweb	80
Referências Bibliográficas	84



3

FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Objetivo deste Módulo	87
Introdução	88
Orçamento e Financiamento	89
Os Órgãos de Controle Interno e Externo	103
Referências Bibliográficas	107



O presente módulo trata da construção histórica da Assistência Social no Brasil enquanto política de proteção social e da participação da sociedade no controle social dessa política. Pretende-se oferecer elementos constitutivos do percurso histórico da Política de Assistência Social, a sua configuração atual, os espaços de participação da sociedade, bem como, a participação da sociedade civil e dos usuários nos conselhos de Assistência Social e o papel da secretaria-executiva. Para tanto, os marcos legais, a criação dos conselhos, a articulação e integração entre eles, seu funcionamento, as atribuições e o exercício dos conselheiros tornaram-se preocupações centrais do conteúdo desse módulo.

A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL



OBJETIVO DESTES MÓDULO

Ao final do módulo o aluno deverá reconhecer-se enquanto sujeito histórico do processo de construção do Suas.

O que veremos neste módulo

A construção histórica da Assistência Social no Brasil

O controle social da Política de Assistência Social

A integração entre os conselhos de Assistência Social e a articulação destes com os demais conselhos setoriais

A participação da sociedade civil e dos usuários nos conselhos de Assistência Social

Papel da secretaria-executiva dos conselhos nacional, estaduais e do Distrito Federal de Assistência Social.

PERCURSO HISTÓRICO TRILHADO PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Objetivo deste tópico

O aluno deverá identificar os processos históricos fundantes da Assistência Social.

Enfoque

A partir da análise histórica da Assistência Social no Brasil, sistematizar os elementos estruturantes da cultura assistencialista pré-Constituição de 1988, bem como as dimensões da ruptura introduzida por esta constituição e pela Loas.

Temas que serão tratados

- A assistência aos pobres no Brasil até a década de 1930

- A Assistência Social na era Vargas (1930 - 1945)
- A Assistência Social no período democrático-populista
- A Assistência Social nos anos de ditadura militar

A CONFIGURAÇÃO ATUAL E O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Objetivos deste tópico

O aluno deverá ser capaz de descrever o processo de construção e listar as atribuições dos conselhos de Assistência Social e das ICS/PBF.

Enfoque

Significado e importância do controle social para a consolidação, fortalecimento da democracia e eficácia da Política Nacional de Assistência Social.

Temas que serão tratados

- A Assistência Social na Constituição Federal de 1988
- O processo de construção da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)
- A Loas e a atual configuração da Assistência Social no Brasil
- A construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)
- A PNAS, a NOB/Suas e a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)
- O controle social da Política de Assistência Social
- As atribuições dos conselhos nacional e estaduais de Assistência Social

A INTEGRAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA ARTICULAÇÃO COM OS DEMAIS CONSELHOS SETORIAIS

Objetivos deste tópico

O aluno deverá ser capaz de identificar as dificuldades e desafios relacionados ao processo de integração dos conselhos de Assistência Social e destes com os conselhos de direitos.

Enfoque

Importância da integração para o fortalecimento e a eficácia das ações de controle social da Política Nacional de Assistência Social.

Temas que serão tratados

- Integração entre os conselhos de Assistência Social
- Integração dos conselhos de Assistência Social com outros conselhos setoriais
- Integração dos conselhos de Assistência Social com o órgão gestor da Política de Assistência Social
- Integração dos conselhos de Assistência Social com o Poder Legislativo
- Integração dos conselhos com outros atores envolvidos na implementação da Política de Assistência Social

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DOS USUÁRIOS NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Objetivo deste tópico

O aluno deverá ser capaz de identificar os desafios relacionados à participação da sociedade civil e dos usuários nos conselhos de Assistência Social.

Enfoque

Discutir os problemas relativos à participação dos usuários nos conselhos e à efetiva representatividade dos conselheiros na relação com sua bases.

Temas que serão tratados

- O controle social como desafio
- Quanto aos usuários e suas organizações

O PAPEL DA SECRETARIA-EXECUTIVA DOS CONSELHOS NACIONAL, ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Objetivos deste tópico

O aluno deverá ser capaz de descrever o papel da Secretaria-Executiva e indicar os desafios relacionados ao desempenho de suas atribuições.

Enfoque

Importância da Secretaria-Executiva para atuação do conselho e para o exercício da democracia e transparência no seu interior.

Temas que serão tratados

- Secretaria-Executiva do Conselho Nacional
- Secretaria-Executiva dos conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal

ROMPENDO BARREIRAS...

A Constituição Federal de 1988 instituiu o mais importante marco do processo histórico de construção de um sistema público de proteção social no Brasil. No campo da Assistência Social, sua promulgação representou uma ruptura com a concepção dominante até então, baseada na caridade e na benemerência privadas, bem como a instituição de uma perspectiva nova que a reconheceu enquanto política pública, inserida, ao lado das políticas de saúde e previdência, no âmbito da Seguridade Social.

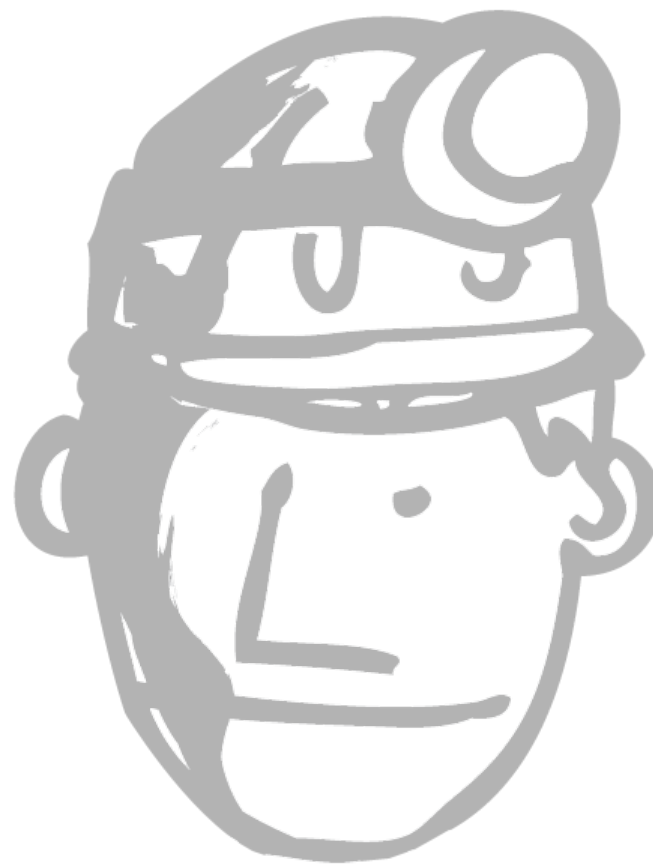
Representou uma ruptura também com a perspectiva autoritária e centralizadora da gestão pública, prevalente em nossa história. Para a Assistência Social, isso significou o acolhimento da descentralização e da participação popular como diretrizes de sua organização.

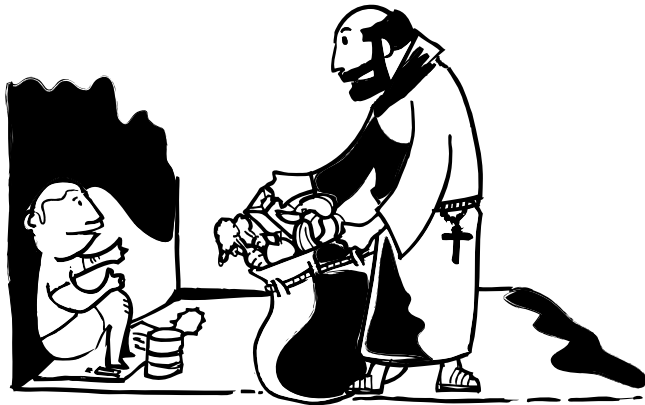
Assim, a reflexão crítica acerca da sua atual configuração e dos temas relativos ao controle social sobre esta exercido é de fundamental importância para a ação de todos os envolvidos na consolidação e no aprofundamento dos avanços e das conquistas obtidos.

PERCURSO HISTÓRICO TRILHADO PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A ASSISTÊNCIA AOS POBRES NO BRASIL ATÉ A DÉCADA DE 1930

A assistência aos pobres jamais se constituiu enquanto campo merecedor de atenção do poder público. O Estado atuou apenas na distribuição discricionária e clientelista de isenções e subvenções aos grupos privados e religiosos envolvidos na oferta de serviços assistenciais orientados pela lógica da caridade e da benemerência.





A assistência no contexto de uma sociedade agrária e escravista

A assistência aos pobres era deixada à iniciativa da Igreja e dos chamados “homens bons” e tinha por atividade principal o recolhimento e a distribuição de esmolas, conformando um modelo que Sposati (1998) definiu por “assistência esmolada”. A partir de meados do século XVIII, sem desaparecer do espectro social brasileiro a “assistência esmolada” foi, aos poucos, ressignificada e superada por um novo modelo, o qual Sposati (1998) conceituou por “assistência disciplinada”.

As ações assistenciais, que continuavam filantrópicas e caritativas e a cargo de particulares e de irmandades religiosas subvencionadas pelo poder público, passaram a ter por locus privilegiado instituições como o hospital e o asilo.

A assistência encontrava-se associada à tutela e ao controle dos grupos assistidos, tendo em vista:

- a) inicialmente, uma perspectiva higienista do social;
- b) depois, a partir da segunda metade do século XIX, uma resposta ao fim da escravidão e ao início do processo de industrialização, fomentando a disciplina e a preparação para o trabalho.

Início do século XX

Como resposta ao fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas, o Estado é obrigado a ampliar sua ação na área social. Em 1923, criaram-se as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) dos ferroviários, abrindo-se, com isso, as vias de acesso da questão social ao campo da ação política do Estado.

A Revolução de 1930 conduziu a questão social para o centro da agenda pública. Até que ponto isso representou uma ruptura com as formas pretéritas de assistência aos pobres é o que veremos a seguir.



A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ERA VARGAS (1930-1945)

O regime pós-revolucionário se estruturou sobre as bases de um “Estado de compromisso”, orientado para a gestão e conciliação dos interesses sociais, políticos e econômicos em disputa, existente em uma situação de relativo equilíbrio de forças entre as diferentes classes e frações de classes da sociedade.

Datam desse período a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) como parte de um sistema de Previdência Social baseado na lógica do seguro, ou seja, em que o acesso aos benefícios é condicionado ao pagamento de contribuição. O Estado ampliou sua intervenção no campo da Assistência Social, direcionando-a aos excluídos do sistema de Previdência Social, ou seja, àqueles que, excluídos do trabalho formal, não contribuíam para o fundo público responsável pelo financiamento da Previdência Social, dando forma, assim, a um sistema dual de proteção social.

A criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS): inserção da Assistência Social na agenda governamental

Em julho de 1938, em pleno Estado Novo, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), conformando a primeira tentativa de regulação e fomento públicos organizada da Assistência Social no país.

Vinculado ao Ministério de Educação e Saúde e formado por pessoas ilustres da sociedade ligadas ao campo da filantropia, indicadas e nomeadas pelo Presidente da República, o CNSS tinha por funções:

- a) organizar o plano nacional de serviço social, englobando os setores públicos e privados;
- b) sugerir políticas sociais a serem desenvolvidas pelo governo; e
- c) opinar sobre a concessão de subvenções e auxílios governamentais às entidades privadas.

No entanto, segundo a avaliação de Yamamoto (2004, p. 250), o CNSS:

- a) não “chegou a ser um organismo atuante”, caracterizando-se “mais pela manipulação de verbas e subvenções como mecanismo de clientelismo político”;
 - b) jamais se dedicou, por exemplo, à tarefa de organizar o plano nacional de serviço social, conforme constava de suas funções estatutárias;
 - c) foi incapaz de promover alterações significativas na estrutura e na dinâmica já conhecidas da Assistência Social no Brasil.
- Sua importância se revelou apenas como marco na preocupação do Estado em relação à centralização e à organização das obras assistenciais públicas e privadas, cuja fiscalização ficou sob sua responsabilidade a partir da reorganização pela qual passou em 1943.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA)

Conhecendo a LBA

Influência mais significativa e determinante foi exercida pela Legião Brasileira de Assistência (LBA). Organizada por particulares para prestar assistência às famílias que tiveram seus chefes mobilizados para a Segunda Guerra Mundial, encampada como órgão de colaboração com o Estado e por este financiada, aos poucos passou a atuar em todas as áreas que diziam respeito à Assistência Social.

E mais...

- Foi a primeira instituição de assistência com abrangência nacional.
- Atuava no fomento e na coordenação da ação assistencial de instituições públicas e privadas, como repassadora de verbas públicas a instituições particulares de Assistência Social.
- Dirigiu sua atenção à grande massa excluída do sistema previdenciário.
- Ao basear suas ações na caridade, na benemerência ou no favor, estabelecia laços de dependência entre os assistidos e os provedores das ações assistenciais.
- Distribuía benefícios e encaminhava o público aos serviços dos quais necessitava, baseado não na identificação de necessidades e na garantia de direitos sociais, mas no estudo de casos individuais.
- Sua atuação consolidou as bases fundamentais do assistencialismo e o adornou com o costume de se delegar às primeiras-damas a responsabilidade pela direção das ações assistenciais do Estado, nos diferentes níveis de governo.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DEMOCRÁTICO-POPULISTA

A promulgação de uma nova Constituição Federal, em 1946, desencadeou no país um processo de democratização.

Ocorreu a descentralização do poder da esfera federal e a garantia de autonomia aos Executivos e Legislativos estaduais. No entanto, o Executivo federal manteve proeminência quanto às iniciativas políticas e orçamentárias de âmbito nacional.

O modelo assistencial baseado na filantropia e na benemerência privadas foi mantido, aprofundado e expandido, na medida em que se estimulou o surgimento de instituições assistenciais públicas e privado-filantrópicas por todo o país, do que resultou um emaranhado de ações e práticas sem unidade, coordenação e atenção aos resultados produzidos.

Contribuíram para isso, os fatos abaixo arrolados:

- A partir de 1957, as instituições filantrópicas foram brindadas com a formalização em lei da isenção de impostos.
- Em 1959, as instituições filantrópicas foram isentadas de pagar a contribuição patronal à Previdência Social.
- Ao CNSS foi delegada a responsabilidade de conceder às entidades privadas o certificado de fins filantrópicos.

A aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, ampliou a cobertura do sistema previdenciário para a quase totalidade dos trabalhadores formais urbanos e reforçou a lógica securitária do sistema, ou seja, o acesso aos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e aos benefícios previdenciários, condicionando-os à capacidade contributiva do beneficiário, corroborando para a dualidade do sistema de proteção social.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS ANOS DE DITADURA MILITAR

No que se refere à Assistência Social, o regime militar não promoveu inovações significativas ao padrão filantrópico e benemerente historicamente dominante. A Assistência Social permanecia constituída de um conjunto variado de ações públicas e privadas fragmentadas, desarticuladas e descontínuas que funcionavam como ações complementares a outras políticas públicas, no que pese o fato de, em 1969, a LBA haver sido transformada em fundação pública vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e de se haver criado outras instituições públicas para a oferta de serviços, programas e projetos assistenciais segmentados por faixa etária ou por necessidade, como a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (Funabem), a Central de Medicamentos (Ceme), e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Com o acirramento da pobreza, devido aos efeitos da crise do petróleo, em maio de 1974, o governo federal criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), cuja estrutura contava com uma Secretaria de Assistência Social, à qual foi destinada a missão de formular, em caráter consultivo, a política de combate à pobreza.



Mudanças importantes registradas no campo da Previdência Social

1966 – Todos os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

1971 – Por meio do Funrural, a previdência foi estendida aos trabalhadores rurais, sem exigência de contrapartida contributiva.

1977 – Instituiu-se o Sistema Nacional de Previdência Social (Sinpas), composto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps).

Na prática, o regime militar não dispunha de uma política social capaz sequer de amenizar os impactos da crise econômica dos anos 1970 e 1980 sobre as classes populares. A estas não restava alternativa a não ser fazer a história por seus próprios meios. Assim, rompendo as barreiras impostas pelo regime, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), as associações de moradores, os núcleos de educação popular, o movimento sindical, o movimento sanitário, o movimento da categoria dos assistentes sociais e as várias formas de novos movimentos sociais (movimento de mulheres, movimento negro, movimento ambientalista, movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, os movimentos das populações tradicionais etc), organizados por todo o Brasil, se constituíram nos sujeitos coletivos de um amplo processo de luta das classes populares contra o arrocho salarial e a carestia, por democracia e melhores condições de vida.

Esse conjunto de atores e sujeitos sociais, e tantos outros, conformaram o campo das forças progressistas que deixaram a marca dos direitos sociais, da democracia participativa, da descentralização e da cidadania na Constituição Federal de 1988.

A CONFIGURAÇÃO ATUAL E O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A atual configuração da Assistência Social foi estruturada pela Constituição Federal de 1988 (art. 203 e 204) e pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 1993). Os processos, mecanismos e instrumentos de sua operacionalização encontram-se definidos e regulamentados na Política Nacional de Assistência Social, de 2004, e na Norma Operacional Básica (NOB/Suas), de 2005. Essa nova configuração atribui um papel central ao controle social da Política de Assistência Social.

Conhecer para
compreender



- O que são conselhos de Assistência Social?
- Como são criados?
- Quais são as suas atribuições?



A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição de 1988 definiu a Assistência Social enquanto política pública inserida, ao lado das políticas de saúde e de previdência, no âmbito da Seguridade Social, constituindo, portanto, Política de Proteção Social articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção da cidadania.

A Constituição de 1988

Atribui à saúde caráter de universalidade, gratuidade e não contributividade, garantindo, assim, o direito incondicional do cidadão aos serviços de assistência à saúde.

Atribui à Previdência Social caráter contributivo, condicionando o acesso do cidadão à lógica do seguro: o direito só é assegurado mediante contribuição prévia do requerente (BOSCHETTI, 2000).

À Assistência Social, ordena que seja prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, e que seja organizada com base na descentralização político-administrativa,

na participação da população por meio de organizações representativas, na formulação e no controle das ações, em todos os níveis (CF/1988, art. 203 e 204).

A descentralização político-administrativa propõe que a coordenação e as normas gerais caibam à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social. Por essa via, a Assistência Social conquista o estatuto de política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Estatuto que lhe confere “obrigatoriedade governamental na implementação” e “amparo legal para sua reclamação pelo cidadão”, em descontinuidade com o seu enquadramento anterior baseado no dever moral, na caridade e na benemerência (BOSCHETTI, 2000).

No entanto, poderosas resistências a essa nova perspectiva se apresentaram e continuaram a operar ao longo da década seguinte. Contra e apesar destas, passos significativos foram dados em direção à sua implementação.

O principal avanço foi a aprovação da **Lei Orgânica de Assistência Social** (Loas), que regulamenta os arts. 203 e 204 da Constituição Federal e estabelece as bases da atual configuração da Assistência Social no Brasil.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)

Década de 1980

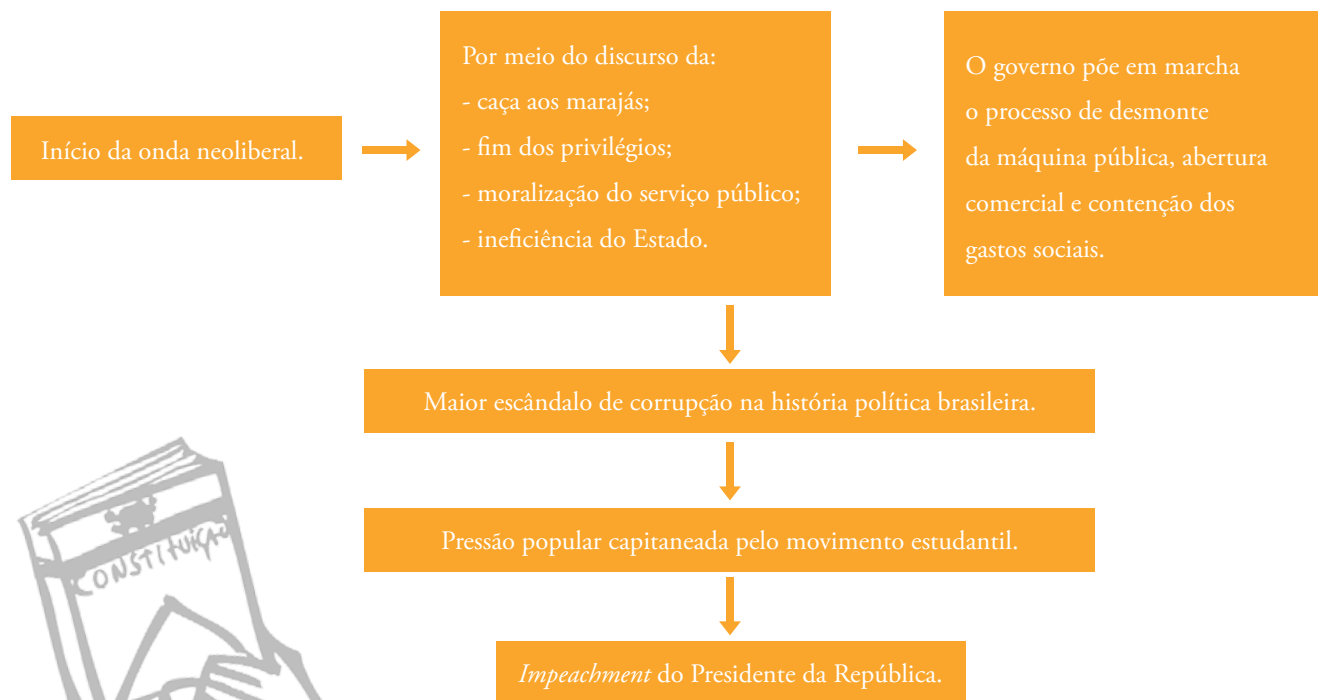
O processo de globalização econômica e financeira e a onda de reformas neoliberais já dominavam a conjuntura política internacional. Sendo assim, o caráter social-democrata de nossa Constituição revela que o contexto político brasileiro daquele período andava na contracorrente das transformações mundiais resultantes da aplicação do **paradigma neoliberal**.

O Presidente José Sarney aponta a dificuldade gerada pelo avanço dos direitos sociais contidos na carta constitucional ao afirmar que a Constituição deixaria o país ingovernável na medida em que não indicava os recursos orçamentários necessários e suficientes à sua efetivação.

Paradigma neoliberal é um modelo de pensamento político e econômico segundo o qual o livre mercado é o mecanismo mais eficiente para a regulação das relações sociais.

Década de 1990

Governo do Presidente Fernando Collor de Melo:

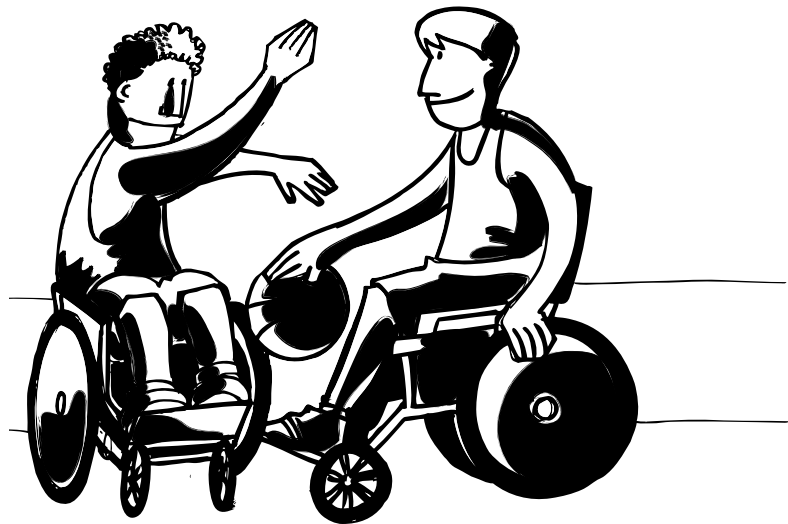


Com a queda do governo Collor, a correlação de forças entre os movimentos sociais que lutavam pela efetivação dos direitos impressos na Constituição e os setores conservadores e neoliberais que pretendiam impor retrocessos à sua efetivação foi momentaneamente alterada em favor dos primeiros, pondo em suspenso a ofensiva neoliberal.

Sob essa conjuntura, o Vice-Presidente Itamar Franco, chamado a ocupar o cargo, desempenhou um papel ambíguo: tanto adotou medidas no sentido da recomposição do Estado e da regulamentação de direitos sociais, como criou, por meio do Plano Real, as condições políticas e econômicas para o retorno do neoliberalismo.

Paralelamente a esse processo, as organizações da sociedade civil e os setores políticos e acadêmicos historicamente envolvidos com a luta pelo direito à Assistência Social pressionavam o governo e participavam de fóruns e seminários destinados à elaboração e ao debate do projeto de lei a ser encaminhado ao legislativo para regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal. Esse processo culminou com a promoção, pelo Ministério do Bem-Estar Social, de uma série de encontros regionais e da Conferência Nacional de Assistência Social, em junho de 1993.

Nessa ocasião, foram definidos democraticamente os pontos fundamentais a serem contemplados pelo que viria a ser a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) cujo projeto, de autoria do chefe do Executivo e apresentando uma série de diferenças em relação ao projeto originariamente construído pelos setores envolvidos na Conferência, tramitava no Congresso Nacional. Levadas ao Legislativo, as definições da Conferência enriqueceram o debate e contribuíram para a formulação da Loas, sancionada pelo Presidente Itamar Franco e publicada no Diário Oficial da União (DOU) no dia 8 de dezembro de 1993.



A LOAS E A ATUAL CONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Partindo dos preceitos constitucionais que configuram a Assistência Social enquanto sistema descentralizado, com participação popular e financiado pelo poder público, a Loas, ao regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição, ratifica e complementa:

- a) os objetivos e diretrizes ali definidos;
- b) a forma de organização e a gestão das ações socioassistenciais;
- c) a distribuição de competências entre as esferas e o governo;
- d) o caráter, a composição e as atribuições das instâncias deliberativas; e
- e) a estrutura de financiamento da área.

Na atual configuração da Assistência Social, podemos destacar, em primeiro lugar, a Loas, que assegura a primazia da responsabilidade estatal na gestão, financiamento e execução da Assistência Social nas três esferas de governo. Resulta daí seu caráter não contributivo – acesso a todos que dela necessitarem sem exigência de contribuição prévia – e sua não sujeição a

exigências de rentabilidade econômica quando a prestação dos serviços socioassistenciais envolver instituições privadas, pois estas devem estar constituídas e registradas como entidades filantrópicas e, portanto, sem fins lucrativos.

Esse fato representa uma ruptura com a trajetória histórica da Assistência Social no Brasil e com o seu enquadramento anterior. Os serviços socioassistenciais passam a ser prestados pelas instituições filantrópicas, não segundo a lógica do dever moral, mas pela lógica do direito.

Em segundo lugar, a organização da Assistência Social na forma de um sistema **descentralizado e participativo**.

Descentralizado, na medida em que para sua gestão, financiamento e execução devem comungar responsabilidades e atribuições repartidas entre os três níveis federativos, respeitado, para cada nível, o comando único das ações. Descentralizado, também, na medida em que se admite a execução de serviços socioassistenciais por instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, fomentadas e subvencionadas pelo poder público e, conforme dito acima, submetidas ao estatuto do direito e do dever legal quanto à prestação dos serviços socioassistenciais.

Ao sistema descentralizado corresponde a necessária articulação entre as responsabilidades e as atribuições das esferas federativas, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas às esferas estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Participativo, na medida em que assegura à população o direito à participação na elaboração e no controle das ações socioassistenciais em todos os níveis. Como instâncias privilegiadas de participação popular na elaboração, controle e avaliação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Loas instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Conferência Nacional de Assistência Social.

Ao mesmo tempo, delegou aos estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade de instituir seus respectivos conselhos. A participação popular e o controle social constituem inovações históricas no campo da Assistência Social, uma vez que o antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), extinto por força da Loas, não contava com tal representatividade e não cumpria função de controle social, constituindo-se em vez disso num órgão de cúpula, adaptado ao contexto de centralização autoritária e distribuição clientelista dos recursos e subvenções governamentais.

Em terceiro lugar, a estrutura de financiamento da Assistência Social definida pela Loas, que tem por base o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os Fundos de Assistência Social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A responsabilidade pela gestão de cada Fundo é atribuída ao órgão responsável pela Política de Assistência Social na respectiva esfera federativa e submetida à orientação e ao controle dos respectivos conselhos de Assistência Social (BOSCHETTI, 2000).

Neste caso, também ocorreu uma marcante descontinuidade histórica, uma vez que, não havendo até então a obrigatoriedade de inclusão orçamentária e a indicação legal das fontes de financiamento, a destinação de recursos ficava condicionada à vontade política dos governos e às incertezas da conjuntura econômica. Situação complementada pela “inexistência de critérios claros e transparentes para distribuição dos recursos entre estados e municípios” e “entre os programas implementados” e pela impossibilidade de se fazer o acompanhamento e o controle do fluxo dos recursos aplicado (BOSCHETTI, 2000).

Fontes de Financiamento da Assistência Social definidos na Loas

- Recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, consubstanciando a corresponsabilidade dos entes federativos.
- Recursos provenientes das contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal.
- Recursos que compõem o FNAS. Aos quais foram acrescentados os recursos definidos pelo Decreto nº 1.605 provenientes de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras e os provenientes de concursos de prognósticos, sorteios e loterias (BOSCHETTI, 2000).

Por fim, a Loas condicionou os repasses de recursos financeiros da União para estados e municípios à criação, por estes, dos respectivos conselhos, planos e fundos de Assistência Social. Mecanismo que apresenta o grande mérito de induzir e promover o planejamento e o controle social, bem como a articulação das ações socioassistenciais entre as esferas federativas.



A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS)

Aprovada a Loas, novas dificuldades se impuseram à sua implementação com o retorno do receituário neoliberal para o centro da agenda política nacional - que tinha como eixo promover a redução do tamanho do Estado e do escopo de sua intervenção na economia.

Tal política levou à desresponsabilização do Estado para com a garantia dos direitos socioassistenciais. Transferindo essa responsabilidade novamente para a sociedade civil - processo de refilantropização da Assistência Social, ou seja, retorno à primazia do dever moral, da caridade e da benemerência na prestação dos serviços socioassistenciais.

Para coordenar e dirigir esse processo, foi criado, em 1995, o Programa Comunidade Solidária, o qual gerou duplicidade de comando quanto às ações socioassistenciais, inviabilizando o efetivo exercício do controle social por parte dos conselhos. Despertou forte resistência por parte dos sujeitos que participaram do processo de construção da Loas - recebeu negativas da I e da II Conferência Nacional de Assistência Social que deliberaram por sua extinção.

Ao mesmo tempo, a II Conferência Nacional, realizada em 1997, que teve por tema o Sistema Descentralizado Participativo: construindo a inclusão e a universalização de direitos, resultou na definição de meios e instrumentos destinados à viabilização da gestão descentralizada da Política de Assistência Social. Com base nos trabalhos realizados foi possível, no ano seguinte, a aprovação, pelo CNAS, da primeira Política Nacional de Assistência Social, da qual decorreram duas Normas: a NOB/98 e NOB/Suas 2005.

A NOB/98 definiu que o repasse de recursos ficava vinculado à criação dos conselhos, dos planos e dos fundos de Assistência Social em cada esfera de governo, (complementado pela Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, que acrescentou Parágrafo único ao art.30 da Loas, estabelecendo como condição para transferência de recursos do FNAS aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a partir do exercício de 1999, a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social.

No entanto, as diretrizes para a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em vigor, da qual constam as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), foram aprovadas apenas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, quando se comemorava 10 anos de aprovação da Loas. Momento em que a vitória eleitoral do projeto de um governo democrático e popular, abria uma nova conjuntura política no país.

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva se comprometeu com o fim do processo de desmonte do Estado e com o seu fortalecimento para o desempenho das funções necessárias à promo-

ção da cidadania e do bem-estar social. Assim, com intuito de fomentar o desenvolvimento social e o combate à fome foram criados:

- a) Programa Fome Zero;
- b) Programa Bolsa Família; e
- c) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e sua Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), demonstrando a efetiva disposição do governo no sentido da efetivação da Assistência Social enquanto direito de cidadania. A partir dos esforços da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e com base em um projeto apresentado em obediência às diretrizes definidas na IV Conferência, desenvolveu-se um amplo e democrático processo de debate em todo o País, ao fim do qual, após o acolhimento de uma série de contribuições dos conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (Fonseas), de universidades e núcleos de estudo, entre outros, em reunião ampliada do CNAS, realizada dos dias 20 a 22 de setembro de 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) atualmente em vigor.

A PNAS, A NOB/SUAS E A CRIAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Segundo a PNAS/2004, o Suas define os elementos essenciais à execução da Política de Assistência Social. São eles:

- a) a normatização dos padrões nos serviços;
- b) a qualidade no atendimento;
- c) a criação de indicadores de avaliação e resultados;
- d) a nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial; e
- e) os eixos estruturantes¹ definidos como:
 - matricialidade sociofamiliar,
 - descentralização político-administrativa e territorialização,
 - novas bases para relação entre Estado e sociedade civil,
 - financiamento,
 - controle social,
 - desafio da participação popular/cidadão usuário,
 - política de recursos humanos, e
 - informação, monitoramento e avaliação.

No intuito da normatização da rede socioassistencial, são estabelecidas como referências para a organização dos seus serviços:

- a) a vigilância social que se refere à produção e à sistematização de informações;
- b) a proteção social que garante a segurança de sobrevivência, a segurança de convívio e a segurança de acolhida; e
- c) a defesa social e institucional que possui um conjunto de direitos a serem assegurados na operação do Suas a seus usuários. Classifica a proteção social em dois tipos: básica e especial - sendo esta de média e alta complexidade e indica os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e os Centros de

Referência Especializados de Assistência Social (Creas) como as respectivas portas de entrada para cada um daqueles tipos de proteção.

Aprovada a PNAS/2004, tornou-se necessária a definição dos mecanismos, instrumentos e meios operacionais de sua efetivação. Em atendimento a essa necessidade, o CNAS promulgou, em 24 de fevereiro de 2005, a Resolução nº 27, que aprova a Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas).

Esta norma estabelece:

- a) **o caráter do Suas;**
- b) as funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira;
- c) os níveis de gestão do Suas;
- d) as instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do Suas; e
- e) o processo e os mecanismos de financiamento do Suas.

De acordo com a Constituição de 1988, a Loas/1993, a PNAS/1993 e a NOB/Suas, a Assistência Social está configurada na forma de um **sistema**:

- a) baseado na noção de território;
- b) focado no atendimento à família;
- c) orientado para a garantia de atenção diferenciada nos níveis de proteção básica e especial, sendo esta de média e alta complexidade;
- d) com ações ordenadas sob o princípio matricial;
- e) organizado com base na gestão compartilhada das ações entre o Estado e a sociedade civil, sob coordenação e primazia do primeiro, na atribuição de competências técnicas e políticas diferenciadas para as diferentes esferas federativas, e no cofinanciamento das ações entre elas;

No âmbito das ações, o Suas regula, em todo o território nacional, a oferta de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente e eventual, organizados sob critério universal e em rede hierarquizada de âmbito federal, estadual, municipal e do Distrito Federal.

Sistema implica uma perspectiva de totalidade da ação pública com o propósito de superar a fragmentação e a sobreposição das ações governamentais, muito recorrentes nessa área.

¹Os eixos estruturantes serão conceituados e descritos no módulo 2.

- f) planejado, monitorado e avaliado por meio de sistema de informações; e
- g) controlado pela sociedade.

O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal de 1988

Definiu a descentralização político-administrativa e a participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis como diretrizes da organização da Assistência Social.

Promoveu uma ruptura com a tradição tecnoburocrática e centralizadora quanto à gestão das políticas públicas desenvolvidas nessa área, assim a sociedade civil, os usuários e os beneficiários da Política de Assistência Social foram chamados a participar do processo de sua formulação, controle e avaliação.

A Loas

Instituiu a Conferência Nacional e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e estabeleceu os Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF) como canais de participação popular na formulação e no controle da Política de Assistência Social.

A NOB/Suas

Ratificou essa estrutura e a expandiu de forma a incorporar as conferências estaduais e municipais de Assistência Social.

Conselhos e conferências formam uma arquitetura institucional cuja unidade resulta da relação de complementaridade que existe entre as atribuições que lhes foram destinadas.

Os conselhos de Assistência Social são órgãos vinculados ao Poder Executivo da esfera de governo que lhe são correspondentes, possuem caráter permanente, são compostos de forma paritária por representantes:

- a) do governo; e
- b) da sociedade civil – estes, enquanto membros dos conselhos exercem função não remunerada e são considerados agentes públicos no desempenho de um serviço público relevante.

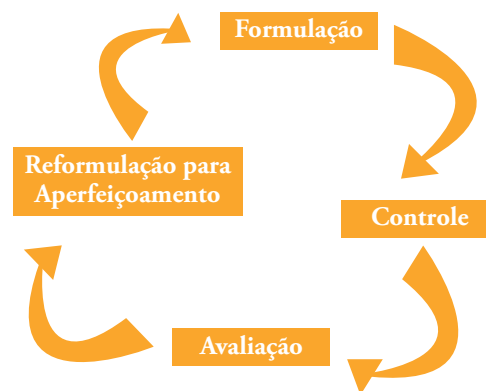
Aos conselhos cabe o exercício de um conjunto de atribuições relacionadas principalmente à formulação e ao controle social da Política de Assistência Social.

As conferências de Assistência Social possuem caráter deliberativo, a exemplo dos conselhos, com realização periódica de dois em dois anos. Constituem fóruns democráticos, abertos à participação do conjunto de sujeitos, instituições e organismos envolvidos na formulação, gestão e controle da Política de Assistência Social nas três esferas federativas, tendo em vista o fortalecimento da continuidade do processo de sua implementação. Cabe às conferências avaliar a política e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Representam tanto o fechamento quanto a abertura de um ciclo, avaliam os resultados do processo de implementação e propõem as diretrizes orientadoras do processo de reformulação aperfeiçoadora da política, estabelecendo, portanto, um novo ponto de partida à ação formuladora e de controle social desenvolvida pelos conselhos.



Ciclo das ações exercidas por conselhos e conferências



No entanto, as diretrizes definidas pelas conferências não condicionam a ação apenas dos conselhos, mas, também, de um conjunto de organismos e instâncias envolvidas no processo de formulação e gestão da Política de Assistência Social, dentre os quais:

- o próprio órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da política;
- as **instâncias de pactuação**; e
- as **instâncias de articulação**.

Assim, a intervenção dos conselhos na formulação e no controle da política constitui um processo complexo que envolve conflitos, pactuações e a construção de acordos no interior dos próprios conselhos e na relação destes com os organismos e instâncias anteriormente referidas.

AS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS NACIONAL E ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) cabe um conjunto de atribuições relacionadas à formulação e ao controle social da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

As **instâncias de pactuação** são duas: as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Se constituem em espaços de debate, negociação e concertação de diferentes visões e propostas sobre a operacionalização da Política. Promovem consensos entre os entes envolvidos, porém não exigem processo de votação ou de deliberação em suas decisões.

Definidas na Loas

- Aprovar a Política Nacional de Assistência Social.
- Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social.
- Acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de Assistência Social junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
- Apreçar relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de Assistência Social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos conselhos de Assistência Social dos estados, municípios e do Distrito Federal.
- Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social.
- Convocar a Conferência Nacional de Assistência Social.
- Apreçar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social.
- Aprovar critérios de transferência de recursos para os estados, municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda *per capita*, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de Assistência Social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados.
- Estabelecer diretrizes, apreçar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

- Indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social (CNS).
- Elaborar e aprovar seu regimento interno.
- Divulgar, no Diário Oficial da União (DOU), todas suas decisões, bem como as contas do FNAS e os respectivos pareceres emitidos.

Definidas na NOB/Suas

- Atuar como instância de recurso dos conselhos de Assistência Social.
- Deliberar sobre as regulações complementares a esta norma.
- Atuar como instância de recurso da Comissão Intergestora Tripartite (CIT).
- Deliberar sobre as pactuações da CIT.

Conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal possuem suas atribuições definidas nas leis específicas que os instituíram e também na NOB/Suas. Na impossibilidade de reproduzir aqui as atribuições constantes na totalidade das leis instituidoras dos conselhos estaduais, são apresentadas a seguir apenas aquelas que constam da NOB/Suas, as quais se aplicam igualmente ao Distrito Federal.

Definidas na NOB/Suas

- Elaborar e publicar seu regimento interno.
- Aprovar a Política Estadual de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Suas, e as diretrizes estabelecidas pelas conferências de Assistência Social.
- Acompanhar e controlar a execução da Política Estadual de Assistência Social.

As **instâncias de articulação** possuem caráter propositivo e se organizam nos âmbitos federal, estadual, municipal e regional. Se constituem de organizações governamentais e não governamentais. A Assistência Social tem duas instâncias de articulação: o Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social (Fonseas), e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

- Aprovar o Plano Estadual de Assistência Social e suas adequações.
- Aprovar o Plano Integrado de Capacitação de recursos humanos para a área da Assistência Social.
- Atuar como instância de recurso da Comissão Intergestores Bipartite.
- Zelar pela efetivação do Suas.
- Regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social, considerando as normas gerais do CNAS, as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, as proposições da Conferência Estadual de Assistência Social e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços.
- Aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas de Assistência Social, alocados no Fundo Estadual de Assistência Social.
- Aprovar critérios de partilha e de transferência de recursos estaduais destinados aos municípios.
- Aprovar o plano de aplicação do Fundo Estadual de Assistência Social e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos.
- Assessorar os conselhos municipais de Assistência Social na aplicação de normas e resoluções fixadas pelo CNAS.
- Atuar como instância de recurso que pode ser acionada pelos conselhos municipais de Assistência Social.
- Aprovar o relatório do Pacto de Gestão.

Para o exercício dessas atribuições, os conselheiros estaduais e do Distrito Federal de Assistência Social devem manusear e analisar um conjunto de documentos e informações tais como:

- a) Política Estadual de Assistência Social;
- b) plano de aplicação dos recursos do Fundo Estadual de As-

- sistência Social (FEAS), balancetes e prestação de contas ao final do exercício;
- c) proposta orçamentária da Assistência Social para apreciação e aprovação (Lei nº 8.742, de 1993 – Loas, art. 18, VIII);
- d) relatório de análise e avaliação da situação econômico-financeira do FEAS;
- e) Plano Estadual de Ação para a Área de Assistência Social;
- f) documentos relativos a convênios, ajustes, acordos e contratos firmados com base em recursos do FEAS;
- g) demonstrativos de contas bancárias sob gestão do FEAS;
- h) relatório anual de gestão;
- i) relação das contas correntes que compõem o respectivo FEAS;
- j) informações relativas aos recursos repassados aos municípios e às entidades de Assistência Social;
- k) proposta dos critérios de transferência dos recursos elaborada pelo órgão responsável pela área;
- l) relatórios semestrais das atividades e relatórios trimestrais de realização financeira dos recursos;
- m) planos anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do FEAS;
- n) informações da CIB, relativas à abertura de processo de desabilitação de municípios;
- o) relatório anual do cumprimento do Plano Estadual de Assistência Social, contemplando os pactos para aprimoramento da Gestão, para aprovação do CEAS;
- p) documentos de pactuações da CIB (publicadas no diário oficial do Estado).

Além disso, os conselhos estaduais e do Distrito Federal devem garantir a fixação, nas instituições públicas, em local visível, da legislação relativa à Assistência Social, com esclarecimentos e orientação sobre a utilização dos serviços existentes, buscar o intercâmbio, a integração e o desenvolvimento de atividades colaborativas com outros conselhos e com órgãos e enti-

dades públicas e privadas. Assim como, estimular e fomentar a pesquisa, a disseminação e a publicização de informações e conhecimentos relativos ao campo da Assistência Social e do seu controle.

Para tanto, oferecem subsídios para elaboração legislativa de atos que visem o enfrentamento à pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Mantêm banco de dados das entidades de atendimento registradas nos conselhos municipais de Assistência Social. Estimulam os organismos competentes a promoverem a formação e qualificação permanente de profissionais dedicados ao atendimento de Assistência Social, sugerindo critérios para elaboração e desenvolvimento de programas de capacitação de recursos humanos.

Promovem e incentivam estudos e pesquisas relativos à Assistência Social, com a finalidade de fornecer subsídios para formulação e avaliação das políticas de atendimento. Estabelecem intercâmbio com os conselhos nacional, estaduais e municipais de Assistência Social, bem como com os organismos nacionais e internacionais destinados à defesa e à promoção da área de Assistência Social. Cooperam com os municípios no atendimento da Assistência Social, e apoiam iniciativas intermunicipais e regionais nesse sentido.

Ainda, realizam assembleia geral anual, aberta à população, para prestação de contas e avaliação do trabalho desenvolvido, sem prejuízo da competência fiscalizadora atribuída ao Poder Legislativo e à Secretaria da Fazenda.

Paradinha para reflexão

Para o bom exercício das atribuições dos conselheiros, exige-se empenho; proatividade; e domínio de um conjunto variado de informações e conhecimentos relativos à Política de Assistência Social; à estrutura organizacional do Suas; aos seus instrumentos e às ferramentas de gestão e de financiamento; às resoluções e às diretrizes definidas nos fóruns de deliberação e pactuação; à ruptura com a cultura política autoritária e centralizadora que marcou a trajetória da Assistência Social no Brasil.

Refleta e responda.

- 1) Quais as principais características dos modelos assistenciais implementados antes da década de 1930?
- 2) O modelo introduzido por Vargas representou uma ruptura substancial com a perspectiva assistencial dominante no período anterior? Justifique.
- 3) Que contribuição o regime democrático inaugurado com a Constituição de 1946 trouxe para o campo da Assistência Social? Representou alguma mudança na perspectiva assistencial existente até então?
- 4) Qual o impacto da política social desenvolvida pelo regime militar introduzido em 1964 sobre o campo da Assistência Social?
- 5) Em que sentido vale dizer que o modelo socioassistencial definido pela Constituição Federal de 1988 e pela Loas, de 1993, representou uma ruptura com a trajetória histórica da Assistência Social no Brasil?
- 6) Existe algum elemento de continuidade entre a nova configuração socioassistencial e suas antecessoras históricas? Justifique.

Muito bem!

A INTEGRAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA ARTICULAÇÃO COM OS DEMAIS CONSELHOS SETORIAIS

A integração entre os conselhos de Assistência Social e destes com o conjunto de órgãos, entidades e instâncias envolvidas na gestão e implementação do Suas tem sido objeto de atenção do conjunto de atores envolvidos no controle social da Política de Assistência Social.

Na III Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2001, foram aprovadas as seguintes deliberações:

- a) criar mecanismos que assegurem o fluxo permanente de informações entre os conselhos nas três esferas de governo;
- b) implantar uma rede articulada regional dos conselhos municipais de Assistência Social;
- c) realizar reuniões de articulação entre CNAS e conselhos estaduais, municipais e do DF, pelo menos uma vez por ano;
- d) redefinir e aperfeiçoar as relações entre conselhos e as comissões intergestoras, promovendo debates sobre suas competências e papéis;
- e) estabelecer alianças dos conselhos de Assistência Social, conselhos de direitos, entidades representativas, Ministério Público e Defensoria Pública, na busca da defesa dos interesses dos usuários e no cumprimento da Loas;
- f) articular os fóruns de Assistência Social com os conselhos de políticas públicas nas três esferas.

Na V Conferência, em dezembro de 2005, foi inserida entre as Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil (Suas Plano 10) a meta de “criar mecanismos de informação, integração e articulação entre os conselhos nacional, estaduais e municipais (de Assistência Social) e outros conselhos de direitos, abrindo canais de discussão acerca das políticas públicas” (Suas - Plano 10).

INTEGRAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No intuito de enfrentar o desafio da integração entre Conselho Nacional de Assistência Social, conselhos estaduais (Ceas), conselhos municipais (CMAS) e o conselho do Distrito Federal de Assistência Social (CAS-DF) o encontro de conselheiros e secretários-executivos de conselhos, realizado em dezembro de 2004, definiu uma agenda comum na qual foram apontadas seis ações:

- a) viabilização de fóruns virtuais;
- b) divulgação de experiências bem-sucedidas dos conselhos municipais, estaduais, distrital e nacional de Assistência Social por meio eletrônico, impresso e eventos;
- c) realização de encontros dos conselhos de Assistência Social durante as reuniões descentralizadas e ampliadas do CNAS;
- d) realização de reuniões de conselheiros e secretários-executivos anualmente, com exceção do ano de realização das conferências de Assistência Social;
- e) realização de encontros tendo como critério o porte de habitantes por municípios, utilizando-se a definição que está na PNAS;
- f) envolvimento das entidades da rede socioassistencial nesses encontros e realização de balanço das deliberações das quatro conferências nacionais de Assistência Social para inclusão de assuntos ainda não contemplados na Agenda Comum.

Avanços, dificuldades, barreiras e os desafios que ainda estão por ser vencidos, relacionados a essas medidas, constituem temas das conferências a serem realizadas este ano.

Comunicação entre os Conselhos de Assistência Social

Mecanismos de comunicação podem resultar em ganhos significativos quanto à eficácia e à efetividade do exercício do controle social sobre a Política de Assistência Social, gerando impactos sobre sua gestão e implementação. Atualmente o processo de comunicação entre os conselhos de Assistência Social dá-se principalmente por meio de:

- a) SICNAS*web*;
- b) *site* do CNAS e dos Ceas na internet; e
- c) reuniões descentralizadas e/ou ampliadas.

Inovar é preciso...

Começam a ser explorados outros mecanismos de integração e de construção de estratégias comuns de enfrentamento de problemas e dificuldades que dizem respeito ao exercício do controle social por conselhos que ocupam uma mesma região georeferenciada.

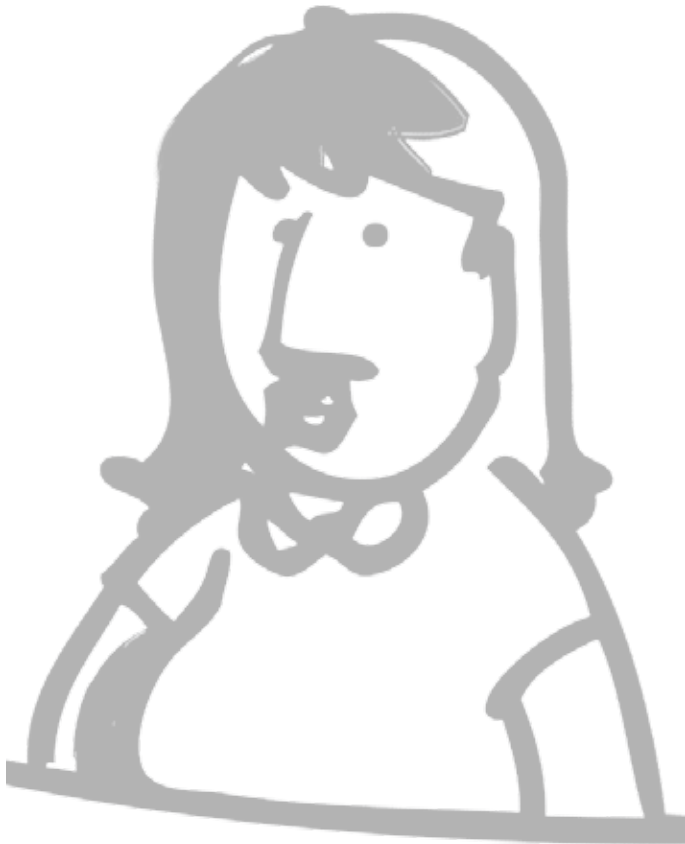
As potencialidades de integração oferecida pela **comunicação eletrônica** são oportunidade e espaço para:

- a) constituição de fóruns virtuais;
- b) socialização de iniciativas exitosas, lançar e resolver dúvidas;
- c) formação e capacitação dos conselheiros;
- d) padronização dos procedimentos de controle.

INTEGRAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM OS OUTROS CONSELHOS SETORIAIS

A necessidade de articulação e integração dos conselhos de Assistência Social com outros conselhos de políticas públicas responde fundamentalmente ao fato de que a organização setorial dessas políticas e dos respectivos conselhos é parte de um modelo fragmentado de tratamento da questão social. Tratamento baseado na segmentação das respostas aos problemas e necessidades sociais que impede que sejam percebidos e atacados nas suas causas estruturais, impondo, por isso, estreitos limites aos resultados alcançados pelo conjunto dessas políticas (RAICHELIS, 2006).

A **comunicação eletrônica**, no entanto, exige infraestrutura tecnológica, equipe de suporte operacional e equipe de mediadores capazes de coordenar e orientar o processo de troca.



Pensando bem...

Na medida em que rompe os limites da setorialização,

permite atacar os problemas e necessidades sociais nas suas diferentes dimensões.

Com isso a construção de agendas e o **desenvolvimento de ações comuns e integradas** entre os conselhos podem gerar ganhos de eficácia das ações desenvolvidas.

Resultando na ampliação da capacidade institucional dos conselhos envolvidos e na ampliação das competências individuais dos seus membros, necessárias ao desempenho de suas atribuições.

INTEGRAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM O ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na relação com o órgão gestor da Política de Assistência Social, os conselhos precisam se portar com a responsabilidade que lhes é atribuída pelo ordenamento legal e pela NOB/Suas, que concebem a participação popular e o controle social enquanto corresponsável pela efetividade dessa Política.

O exercício exitoso dessa responsabilidade depende de:

- a) domínio de conhecimentos e informações, por parte dos seus conselheiros;
- b) adoção de uma postura proativa e propositiva;
- c) cuidado para não adotar postura de mero fiscal das ações desenvolvidas.

Indica-se o estudo e a reflexão sobre o trabalho integrado desenvolvido pelo CNAS e Conanda, finalizado no ano de 2008, que resultou na adoção do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Portanto, “para que essa interação seja frutífera é importante o respeito às diferenças e a busca permanente da negociação, de modo que se possam produzir acordos que venham a efetivar a Assistência Social como política pública” (PINHEIRO, 2008, p. 65).

E mais...

Outro problema interposto à integração diz respeito à relação do conselho com governos que resistem em assumir a democracia participativa como parte de sua prática de gestão, preferindo reproduzir as tradicionais práticas centralizadoras.

No entanto...

Esse problema tende a diminuir no momento em que há maior institucionalização e autonomia do conselho frente ao órgão gestor e quando a regulamentação da Política de Assistência Social impõe a publicidade dos atos fundamentais de sua operacionalização.

Construir alternativas é a solução

Sob o contexto de um governo centralizador, cabe ao conselho construir um amplo leque de alianças sociais tendo em vista construir alternativas às dificuldades no exercício de suas atribuições.

INTEGRAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM O PODER LEGISLATIVO

Os conselhos representam uma forma democrática e participativa de representação política da sociedade na gestão e no controle das políticas públicas. Na medida em que o papel de controle da Administração Pública, em nome da sociedade, é exercido tradicionalmente pelo Poder Legislativo, há sempre a possibilidade de que suas atribuições quanto a isso sejam vistas como concorrentes.

Tal visão, no entanto, não corresponde à realidade e deve ser prontamente rechaçada pelos conselhos e conselheiros de Assistência Social, que, em vez disso, devem buscar os meios e mecanismos necessários de construir canais de comunicação colaborativa com aquele Poder, tendo em vista o aperfeiçoamento das ações de elaboração do controle social da Política, conforme consta de suas atribuições legais e normativas.

INTEGRAÇÃO DOS CONSELHOS COM OUTROS ATORES ENVOLVIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A integração e articulação dos conselhos de Assistência Social com o conjunto de órgãos, entidades públicas, organizações da sociedade civil e movimentos sociais envolvidos, direta ou indiretamente, na implementação da Política de Assistência Social e que atuam sobre um mesmo território pode contribuir de forma significativa para a eficácia e efetividade tanto da Política quanto do próprio controle social sobre ela exercido.

Outros importantes atores e formas organizativas da sociedade

Comitês, associações, núcleos de estudo, centros de formação, movimentos sociais, organizações não governamentais, organizações prestadoras de serviços socioassistenciais.

A articulação com tais organismos tem a finalidade de contribuir no enfrentamento de riscos e problemas de diferentes naturezas que afligem grupos sociais, comunidades ou localidades, assim como para a identificação de demandas socioassistenciais que não tenham sido incorporadas ao plano estadual e/ou municipal de Assistência Social.

Ainda levar à indução processos de integração mais amplos entre a Política de Assistência Social e as demais políticas sociais e contribuir significativamente para a efetividade do papel desempenhado pelos conselhos de Assistência Social que sustentam a participação da sociedade nos conselhos, levando suas demandas, preocupações éticas e contribuições para o processo de elaboração e controle da Política de Assistência Social.



A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DOS USUÁRIOS NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O modelo de Assistência Social inscrito no Suas se efetiva em um solo cultural fortemente contaminado pelo assistencialismo clientelista. Nisso reside um dos principais desafios: o estabelecimento de relacionamentos pautados em parâmetros civilizatórios entre parte de nossa elite política e os segmentos sociais que se encontram no horizonte da Política de Assistência Social.

O assistencialismo, por combinar caridade para os pobres e indiferenças com os fatores causais da pobreza, além de funcionar como estratégia de reprodução social das parcelas empobrecidas, reproduz também subalternidade social, pois o assistido, nessa modalidade de proteção social, não é reconhecido (nem se reconhece) como sujeito de direitos e, por isso, não participa de uma “comunidade de semelhantes” (CASTEL, 2005).

É nessa ambiência social que se impõe o inadiável compromisso de incorporar os usuários da Assistência Social aos espaços de decisão do Suas. Esse empreendimento, monumental em significado e desafio, não pode ser apreendido como assunto setorial de caráter messiânico.

48

Vulnerabilidade social - Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou pelo acesso às demais políticas públicas.

É preciso envolver, em seu enfrentamento político, diferentes atores comprometidos ética e politicamente com uma sociedade livre das extravagâncias e ganâncias do mercado predador, com intuito de construir uma sociedade democrática e socialmente justa – uma obra coletiva para a coletividade.

Estas pessoas e famílias se comunicam com as instâncias do Suas na condição de **usuários**, beneficiários e de assistidos, pois não estão constituídos em *corpus* político, dotados de representatividade. Ao lado das parcelas já incorporadas nas ações desenvolvidas, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) recebem **pessoas socialmente vulneráveis**, produto da classe social que integram ou das condições de dependência que possuem. Esses enfrentam as piores e mais frequentes circunstâncias de riscos sociais, nascidos das relações humanas em geral, porém afetando com maior severidade os segmentos sociais vitimados pela pobreza em suas variadas expressões.

Pensar no protagonismo das pessoas exige, portanto, considerá-las dotadas de capacidade de saber e de agir politicamente. Todavia, o agir político não é tarefa fácil, obra do acaso, nem mera abstração (CASTEL, 2005, p. 78).

Os usuários, com presença organizada no Suas, são ainda minoritários em relação aos prestadores de Assistência Social e representam uma parcela numericamente inexpressiva quando comparados à grande legião de usuários atendidos pelo sistema. Muitos são os desafios para dotá-los de voz e **empoderá-los**. Nesse sentido, faz-se necessário repensar as representações já constituídas.

As organizações representativas de usuários incorporam, ao mesmo tempo uma dimensão executiva - prestadora de serviços e outra reivindicativa - defensora dos direitos dos usuários. Ainda persistem algumas representações de usuários por meio de uma delegação incondicional, caracterizada pela autodelegação de representatividade política.

Usuários da Assistência Social, segundo a NOB/Suas, são cidadãos e grupos em condições de vulnerabilidades e riscos.

As vulnerabilidades são, em grande parte, decorrentes do lugar social que ocupam marcado pela exclusão do acesso à renda.

Pessoa, grupo ou instituição **empoderada** é aquela que realiza, por si mesma, as mudanças e ações que a levam a evoluir e se fortalecer (PAULO FREIRE).



Refleta e responda.

- 1) De que forma tem se dado a participação dos usuários nas conferências?
- 2) Como estão representados?
- 3) Qual a proporcionalidade em relação aos demais segmentos?
- 4) Como as suas agendas são construídas?
- 5) Como as suas reivindicações transitam nos espaços dos conselhos e das conferências?

Atenção!

Cabe uma rigorosa vigilância quanto a dois riscos principais com os quais se depara a participação dos usuários e que podem comprometer a qualidade e efetividade dessa participação. O primeiro, diz respeito às possibilidades de cooptação política que se expressa na inclusão subalterna. O segundo refere-se à incorporação artificial desses atores, desconsiderando a representatividade daqueles que falam em seu nome.

Desafio

Como efetivar a participação popular no controle e na formulação da Política de Assistência Social?

O CONTROLE SOCIAL COMO DESAFIO

O controle social compreendido como um conjunto de ações de natureza sociopolítica e técnico-operativa, desenvolvido pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais é um processo complexo que envolve três dimensões distintas e indissociáveis.

Dimensão política - relacionada à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades.

Dimensão técnica - diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários.

Dimensão ética - trata da construção de novos valores e de novas referências, fundados nos ideais de solidariedade, soberania e justiça social. A dimensão ética está comprometida com a construção de uma sociedade voltada para o “[...] atendimento das necessidades sociais sobre exigências da rentabilidade econômica” (Loas art. 4^o).

O exercício do controle social pressupõe

A existência de uma sociedade civil organizada, mobilizada, representativa e politicamente estimulada para a valorização do interesse público e de governantes democráticos que valorizem o diálogo com a sociedade civil e que revelem disposição para partilhar decisões com a sociedade.

O ideal de democracia que orienta o modelo de Assistência Social expresso no Suas, identifica-se com a modalidade democrática participativa. A democracia participativa funda-se em critérios e valores políticos distintos daqueles que fundamentam a democracia representativa.

A democracia representativa se apoia na **atomização do indivíduo**, estimula e cultiva o afastamento do cidadão comum das arenas que tratam do negócio público.

A democracia participativa ao contrário, valoriza, se apoia e se nutre da participação ativa dos atores coletivos, ou seja, dos cidadãos organizados, na tomada das decisões políticas - o povo se constitui efetivamente em autoridade e fonte de poder.

A realização, de forma regular, de conferências de Assistência Social e a estruturação dos conselhos de Assistência Social representam iniciativas inequívocas no sentido ao alargamento da democracia brasileira por meio da institucionalização de canais de democracia participativa.

Para a efetividade desses mecanismos de participação, há que se enfrentar dificuldades decorrentes da frágil representatividade da sociedade civil, e de seu ordenamento institucional, marcado pela precariedade de instrumentos legais e culturalmente amparado por uma tradição avessa ao ideal de cidadania.

Para ser bem-sucedida, a participação social na gestão e no controle da política pública precisa

Estruturar em bases institucionais robustas, que assegurem aos cidadãos instrumentos legais para exercerem soberania na relação com o governo.

entretanto

O arcabouço institucional em que estão inseridos os conselhos e a legislação normatizadora da participação social limitam acentuadamente o agir da sociedade civil na fiscalização das ações governamentais no interior da Assistência Social.

Limites para a efetivação do controle social

1^o – Suas deliberações não possuem caráter vinculante - não dispõem de força legal para obrigar o governo a cumpri-las.

2^o – A legislação em vigor não estabelece mecanismos de ação inibitória dos conselhos sobre os governantes em resposta às suas eventuais faltas ou negligências.

3^o – A composição paritária dos conselhos entre governo e sociedade civil minimiza as chances desta última aprovar matérias contrárias aos interesses dos governantes.

4^o – Carência de infraestrutura própria e adequada ao funcionamento dos conselhos.

5^o – Entraves burocráticos ao desenvolvimento das atividades técnico-operativas do controle social.

6^o – Desatenção por parte dos gestores públicos quanto às condições básicas necessárias ao seu exercício, como o envio, com regularidade e em tempo hábil, dos relatórios de gestão e das prestações de contas relativas aos recursos destinados à Assistência Social.

Essas limitações decorrem da multiplicidade de fatores presentes na estrutura fortemente hierarquizada do Estado; nas formas tradicionais dos governos, que operam, em sua maioria, como autarquias impermeáveis às vozes da população pobre; na cultura da sociedade que naturaliza a delegação quase incondicional dos poderes aos governantes; e na tradição das relações estruturadoras das práticas assistenciais ainda prisioneiras da caridade, do favor e da filantropia.

QUANTO AOS USUÁRIOS E SUAS ORGANIZAÇÕES

As alterações de conceito do termo “usuário” podem ser percebidas na PNAS e na Resolução nº 24/06 do CNAS, na qual há o reconhecimento de que os usuários são sujeitos de direitos públicos da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário.

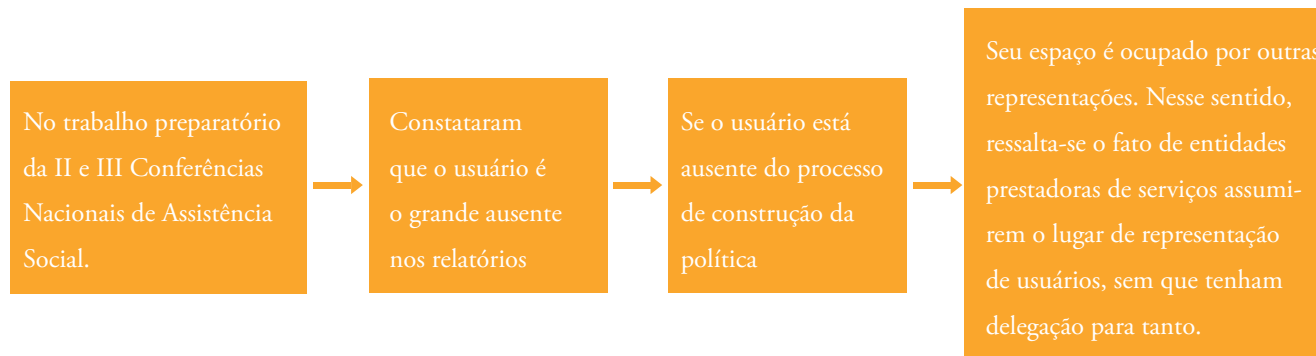
Com essa definição, estabeleceram-se como critérios de participação e representação dos usuários duas situações:

a) pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes

ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social;

b) organizações de usuários, juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso.

Constatação da ausência do usuário nos relatórios

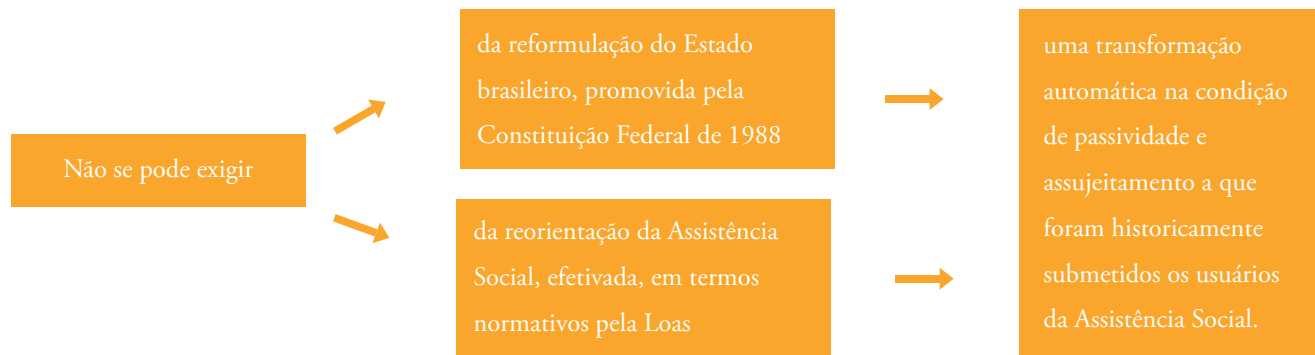


Tal fenômeno gera confusão quanto à definição dos usuários da Assistência Social e de suas organizações formais ou não e tem obstaculizado o enfrentamento da ausência desses atores. Entre os aspectos e as dimensões envolvidas à ausência dos usuários das instâncias de participação e controle social da Política de Assistência Social pode-se destacar a questão da subalternidade desse sujeito ancorada no domínio da perspectiva caritativa e benemerente sobre a Assistência Social, na medida em que considera os usuários como não sujeitos, aos quais não é dado o direito a nada mais do que receber e contentar-se com o que foi recebido.

Compreende-se, assim a ausência das classes populares e dos usuários da Assistência Social do processo de construção do arcabouço normativo e institucional e seu desconhecimento do direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da existência dos conselhos de Assistência Social.

O rompimento com esses laços de subalternidade não é simples e não se trata de uma questão individual. Exige-se antes de tudo a reconstrução do Estado como espaço público e democrático, aberto à **incorporação participativa e cidadã** e uma profunda e efetiva reorientação da perspectiva historicamente dominante de Assistência Social.

Identificado pela pesquisa de avaliação de políticas e programas do MDS “apenas 16,3% do universo pesquisado conhece os conselhos municipais de Assistência Social, 15,3% conhece os conselhos de portadores de deficiências e 6,7% conhece o conselho de idosos”.

Vale dizer que:**Quanto a isso:**

Uma longa travessia há de ser trilhada em direção ao aprofundamento da democracia e dos direitos de cidadania. Tal processo não pode prescindir, no entanto, da consolidação e efetivação das conquistas legais e institucionais alcançadas na forma de uma nova cultura técnica e política a orientar as ações socioassistenciais e a prática dos envolvidos nos diferentes âmbitos do planejamento, gestão e implementação da Política de Assistência Social.



O PAPEL DA SECRETARIA-EXECUTIVA DOS CONSELHOS NACIONAL, ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SECRETARIA-EXECUTIVA DO CONSELHO NACIONAL

É subordinada à presidência do Conselho de Assistência Social e órgão imprescindível ao bom funcionamento do Conselho de Assistência Social e à efetividade de suas ações.

Responsabilidade da Secretaria-Executiva

Garantir meios técnicos e administrativos necessários ao exercício das atribuições do conselho e dos seus conselheiros.

SECRETARIA-EXECUTIVA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS, ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL

Constituição

Sua estrutura deverá ser disciplinada em ato do Poder Executivo, com um corpo técnico e administrativo composto de servidores dos quadros do órgão gestor da Assistência Social na respectiva esfera ou proveniente de outros órgãos da Administração Pública, com a finalidade de cumprir as funções designadas pelos respectivos conselhos.

Principais responsabilidades

Garantir que as informações e os documentos atualizados, úteis ao exercício das funções de conselheiro, cheguem em tempo hábil para serem usados no que for necessário. Fazer publicar as decisões/resoluções do conselho no Diário Oficial da União, do estado, do Distrito Federal ou do município, conforme o caso. Manter os conselheiros informados a respeito das reuniões do

conselho, das comissões temáticas e dos grupos de trabalho dos quais participam, quando for o caso, bem como de suas pautas. Organizar e zelar pelos registros de reuniões e demais documentos do conselho e torná-los acessíveis aos conselheiros.

Refleta e responda.

Que bom! Terminamos o módulo 1. Agora é interessante perceber o que foi aprendido.

A partir do que foi estudado e discutido quanto ao tema da participação do controle social da Política de Assistência Social e com base em sua experiência de conselheiro registre sua reflexão sobre as seguintes questões.

- 1) Que tipos de dificuldades e barreiras se colocam:
 - a) ao bom exercício das atribuições dos conselhos e dos conselheiros?
 - b) à participação social nos conselhos, especialmente à participação dos usuários dos serviços, benefícios e programas socioassistenciais?
 - c) à integração entre os conselhos e destes com os demais órgãos e instâncias envolvidos na formulação e gestão da Política de Assistência Social e com aqueles envolvidos no controle da Administração Pública?
- 2) O que deve ser feito para superação das dificuldades e barreiras identificadas e quais são os atores envolvidos?
- 3) Qual a importância da Secretaria-Executiva para o bom funcionamento dos conselhos, que dificuldades se colocam ao bom exercício de suas atribuições e o que deve ser feito para que as cumpra com efetividade?

Parabéns pelo empenho!

Desejamos que o estudo desse módulo seja realmente importante para você.

A Resolução CNAS nº 80, de 28 de maio de 1998, reza que sua **Secretaria-Executiva** deve contar com um corpo técnico e administrativo constituído de servidores dos quadros do MDS e/ou requisitados de outros órgãos da Administração Pública, para cumprir as funções designadas pelo CNAS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERREIRA, I.; BOSCHETTI, S. A política brasileira de seguridade social: assistência social. In: **Capacitação em Serviço Social**, Módulo 03. Brasília: UnB/Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 16 ed., São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2004.
- PINHEIRO, M. M. B. Os desafios do controle social no Brasil pós-SUAS. In: **CapacitaSUAS**. Brasília: MDS, vol. 2. 2008.
- RAICHELIS, R. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas**: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Serviço Social e Sociedade. Ética, execução de políticas, democracia participativa. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 85, março de 2006.
- _____. **Esfera Pública e Conselho de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2000.
- SPOSATI, A. **Vida Urbana e Gestão da Pobreza**. São Paulo: Cortez, 1998.
- YAZBEK, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: **CapacitaSUAS**. Brasília: MDS, vol. 1. 2008.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Assistência Social. set. 2004.
- BRASIL. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Assistência Social. jul. 2005.
- BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Poder Executivo.



O conhecimento das demandas reais de proteção social da população e a capacidade de atendê-las, seja por meio da gestão direta ou através da rede de organizações da sociedade civil é imprescindível para o efetivo exercício do controle social da Política de Assistência Social. Nessa direção, o presente módulo, discorre acerca da constituição da rede socioassistencial, dos instrumentos de gestão, das ferramentas informacionais do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Programa Bolsa Família (PBF), com ênfase na utilização do SICNASWEB. Conhecer melhor o processo de operacionalização da rede socioassistencial, bem como os principais instrumentos de gestão do Suas e a utilidade das ferramentas informacionais é estratégico para o empoderamento dos conselheiros no exercício de suas atribuições.

2

GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL



OBJETIVO DESTE MÓDULO

Ao final do módulo o aluno deverá apropriar-se de instrumentos, mecanismos e ferramentas informacionais necessários à gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O que veremos neste módulo

A rede socioassistencial

Reordenamento da arquitetura institucional da Assistência Social: os instrumentos de gestão da Política de Assistência Social

Rede Suas, Cadastro Único de Programas Sociais, com ênfase na utilização do SICNAS*web*

A REDE SOCIOASSISTENCIAL

Objetivo deste tópico

O aluno deverá apropriar-se do processo de operacionalização da rede socioassistencial.

Enfoque

Apresentação/descrição da atual configuração da rede socioassistencial.

Temas que serão tratados

- A Assistência Social como política de direção universal
- Assistência Social como política de direitos
- Atual configuração da rede socioassistencial na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (Suas)

REORDENAMENTO DA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Objetivo deste tópico

Após estudar este módulo, o aluno deverá apropriar-se do processo de elaboração e operacionalização dos instrumentos de gestão do Suas.

Enfoque

Apresentação dos instrumentos, com foco na importância de sua apropriação por parte dos conselheiros tendo em vista o exercício de suas funções de controle.

Temas que serão tratados

- Instrumentos de gestão da Política de Assistência Social: mecanismos estratégicos para o exercício das atribuições dos conselhos

REDE SUAS, CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS, COM ÊNFASE NA UTILIZAÇÃO DO SICNASWEB

Objetivo deste tópico

O aluno deverá ser capaz de identificar a utilidade das ferramentas informacionais de gestão do Suas e PBF para o exercício do controle social.

Apresentar a finalidade de cada subsistema, enfatizando a ferramenta de gestão dos conselhos, SICNAS.

Descrever a utilização do CadÚnico como ferramenta fundamental ao processo de gestão compartilhada, estimulando a cooperação intergovernamental e o apoio à ação dos gestores municipais.

Enfoque

Apresentação de cada ferramenta informacional, com foco na sua utilidade para o exercício do controle social da Política de Proteção Social Não Contributiva.

Temas que serão tratados

- Rede Suas
- CadÚnico

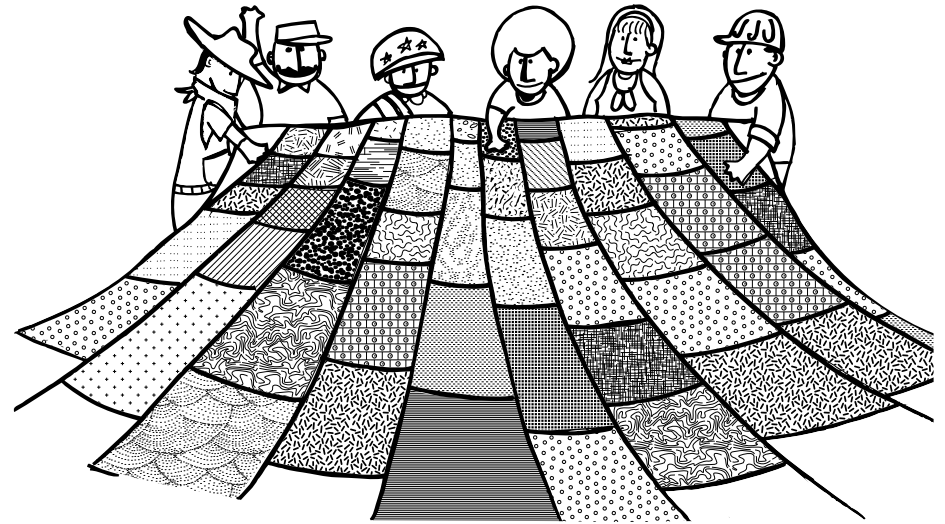


INTRODUÇÃO

O exercício efetivo do controle social nos conselhos exige o conhecimento das reais demandas por proteção social da população. Proteção essa que, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), requer conhecimento da realidade fundamentado em instrumentos de produção, monitoramento e análise avaliativa de informações. O conhecimento da realidade deve ganhar consistência na escolha das metas e prioridades que compõem os Planos de Assistência Social e os respectivos orçamentos. Estes são a matéria-prima fundamental para o exercício do controle social e aferição do alcance e da qualidade do acesso aos direitos socioassistenciais materializados em benefícios, serviços, programas e projetos.

Ao lado do conhecimento das demandas de proteção social é fundamental também conhecer e avaliar a real capacidade de atendê-las, seja por meio da gestão direta dos órgãos gestores da Assistência Social, seja pela relação que estabelecem com a rede de organizações da sociedade civil com as quais firmam convênios e outras modalidades contratuais.

Nesse contexto, serão abordados temas que facilitarão sua aprendizagem e muito contribuirão para a realização de suas atividades. O objetivo é que você se familiarize com os instrumentos de gestão, mecanismos e ferramentas informacionais necessários à gestão da Política Nacional de Assistência Social.



A REDE SOCIOASSISTENCIAL

A Constituição brasileira de 1988 (CF/88):

- a) aprofundou os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal;
- b) trouxe mudanças fundamentais ao reconhecer um conjunto de necessidades a serem atendidas nas agendas dos entes públicos que até então eram consideradas de âmbito pessoal ou individual;
- c) inovou, também, ao inscrever a Assistência Social no âmbito da Seguridade Social como proteção social não contributiva, o que faz dela um campo não mercantil garantindo-se a gratuidade dos seus serviços.

A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), por sua vez, acrescenta a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” (art. 4º, inciso I), reiterando sua condição de política desmercadorizada, impondo a responsabilidade estatal na sua condução e no seu financiamento como prioridade absoluta.

61

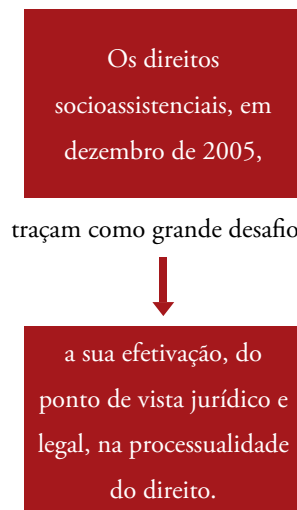
A CF/88 reconheceu que os riscos e as vulnerabilidades não decorrem de responsabilidade individual, mas de um conjunto de desigualdades estruturais, socioeconômicas e políticas e da ausência de proteções sociais. (MUNIZ e outros, 2007, p. 38).

Desde a aprovação da Loas, em 1993, a Política de Assistência Social vem construindo maior especificidade como campo de responsabilidade pública ao garantir direitos que se contrastam com as visões conservadoras da tutela ainda presentes na sociedade brasileira.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE DIREÇÃO UNIVERSAL

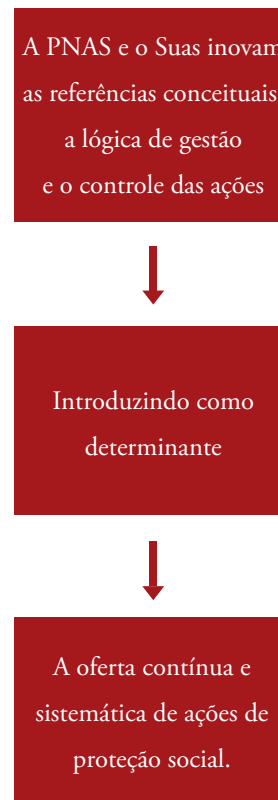
Tende a alargar a agenda dos direitos sociais a todos os brasileiros, de acordo com as suas necessidades, independente de renda, a partir de sua condição inerente de direitos.

Olha um desafio aí!!!!



Essa construção é fomentada pelos processos históricos coletivos, especialmente aqueles adensados nas conferências que se realizam nas três esferas de governo há mais de uma década. Esse processo contribui para o fortalecimento das normatizações e das referências conceituais. O Suas estabelece referências conceituais de abrangência nacional, que regulam os serviços socioassistenciais, afirmando

princípios e diretrizes de ação, seja dos entes governamentais ou da sociedade civil, de forma a garantir a isonomia entre municípios e a universalização de direitos. Para isso:



A proteção social de Assistência Social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida, à dignidade humana e à fragilidade das famílias, se efetiva por um conjunto integrado de ações.

Essas ações públicas realizam-se através de:

serviços, programas, projetos e benefícios articulados em rede constituída com base no território.

ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE DIREITOS

- Opera por meio de serviços e benefícios.
- Coloca aos gestores, das três esferas de governo, o desafio de garantir simetria entre eles.

Serviço

O conteúdo das provisões de Assistência Social, com vista ao cumprimento das funções de proteção social, tem nos serviços um importante foco, uma vez que são as mediações privilegiadas aos direitos socioassistenciais.

Por isso, devem ser planejados e avaliados para a garantia de prestações com qualidade e a sua integração em rede de proteção social e de serviços públicos em geral.

Os serviços devem responder às necessidades e às expectativas do sujeito, modificando sua condição de vida.

Atenção!

Os serviços socioassistenciais se definem por seu caráter contínuo o que supõe ações sistemáticas e contínuas, por tempo indeterminado, com organicidade, consistência e qualidade tendo por direção a universalização das atenções.

Programa

São definidos como “ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos, para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais” (Loas, art. 24), podendo operar um conjunto de ações estratégicas para articular benefícios, serviços socioassistenciais e/ou outras políticas sociais com vistas, em prazo determinado, a alcançar determinados objetivos.

Produzir um serviço é buscar uma mudança duradoura na situação de vida do cidadão. (MUNIZ e outros, 2007, p. 40)



Projetos

“Têm objetivos e prazos de duração determinados e respondem a uma situação ou especificidade territorial, ou até podem qualificar e desenvolver determinadas metas de programas e serviços.” (MUNIZ e outros, 2007, p. 40).

Distinção entre serviços e atividades

Serviços compreendem um conjunto de atividades que, por sua vez, se desdobram em:

- a) atos profissionais – que agregam competências técnicas; e
 - b) especificidades – que são organizadas para atingir um fim.
- Atividade é uma unidade menor, mais específica do que os serviços e nele está contida.

Benefícios

Os benefícios caracterizam-se pela forma de transferência direta de valores monetários aos seus destinatários. É uma categoria no âmbito da Assistência Social, podendo ser de natureza:

- a) continuada (como é o caso do benefício de Prestação Continuada – BPC); ou
- b) eventual (como são os benefícios definidos na Loas).

Os benefícios eventuais são benefícios da Política de Assistência Social de caráter complementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Estão previstos no art. 22 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica de Assistência Social (Loas).

Além dos benefícios que visam atender às vulnerabilidades temporárias, advindas do nascimento ou morte em família, outros benefícios eventuais podem ser criados com a finalidade de atender às vítimas de calamidades públicas, conforme indica a Loas.

A regulamentação dos benefícios eventuais em nível municipal, estadual e do Distrito Federal devem tratar desse desafio, conforme a Resolução nº 212 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 27 de outubro de 2006.

Para saber mais – consultar Benefícios Federais; Benefícios Eventuais e modalidades de Benefícios Eventuais disponíveis no *site* www.mds.gov.br.

Veja quem deve ser priorizado na integração com os serviços socioassistenciais

Crianças

Adolescentes

Idosos

Nutrizes

Pessoas com deficiência

Gestantes

Os benefícios podem ou não ter condicionalidades.

Exemplo: o Programa Bolsa Família – condiciona a transferência de renda aos acessos das crianças e adolescentes às políticas de educação e saúde.

Atenção!

Muitos benefícios socioassistenciais são confundidos com os benefícios previdenciários, um exemplo é o BPC.

Os benefícios previdenciários são as modalidades de aposentadoria, ou seja, aqueles que são oriundos da previdência e de natureza contributiva, já os socioassistenciais não requerem contribuição, por isso o caráter de proteção social não contributiva – vinculados à Assistência Social no tripé da Seguridade Social. Serviços, programas, projetos e benefícios devem ser ofertados por meio de uma rede, cuja integração ao Sistema se dá pelo planejamento, financiamento e avaliação, segundo critérios públicos orientados para a universalização do acesso e garantia de qualidade dessas ações.

ATUAL CONFIGURAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Embora a concepção de rede comporte múltiplos significados, no âmbito da política de Assistência Social ela vem se consolidando na perspectiva das ofertas de acessos à proteção social nos diferentes níveis governamentais. Essas ofertas devem ser planejadas, normatizadas e avaliadas pelos respectivos órgãos de gestão (comando único) e cogestão (conselhos paritários) e, executadas através de gestão direta ou por entidades e organizações de Assistência Social vinculadas ao Suas.

Atenção!

Esse modo de organização da proteção social da Assistência Social orienta-se por:

- a) princípios;
- b) diretrizes; e
- c) objetivos constitucionais.

Regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas/1993), reiterados pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e organizado pela NOB/Suas (2005), que fundamenta o Suas.

A PNAS/2004 indica a forma de organização do atendimento às demandas sociais, apontando a metodologia de rede como estratégia garantidora do Sistema fundamentada nos seguintes conceitos:

- a) Integralidade do trabalho em rede: diz respeito à oferta dos serviços de proteção social, realizados tanto por gestão direta do poder público ou indireta por meio de organizações da sociedade orientados pelas diretrizes e princípios do Suas. Essa integralidade do atendimento resulta da capacidade de articulação política do Estado com a sociedade de modo que as decisões políticas tomadas pelo poder público estejam em consonância com a sociedade;
- b) Subsidiariedade: orienta que as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas locais. Ao lado da subsidiariedade destaca-se o princípio da cooperação entre os entes federativos;
- c) Cooperação e complementaridade: em função das grandes disparidades de capacidade econômica e de gestão presente entre municípios, estados e Distrito Federal, estes devem ser articulados ao lado da subsidiariedade. Esses dois conceitos afirmam a compreensão de que a condução da política de Assistência Social sob primazia do Estado conta com a sociedade civil que participa como parceira do Estado, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social.

Preste atenção!

A Norma Operacional Básica – NOB/2005

é

o instrumento normatizador
do Sistema Único da Assistência Social (Suas).

A NOB/2005 estabelece parâmetros para a organização da rede socioassistencial. Tal documento expressa pactuações que resultam de efetiva negociação entre as esferas de governo, no âmbito das Comissões Intergestores Bipartite e Comissão Intergestores Tripartite, para assumir a corresponsabilidade em relação à gestão da Assistência Social.

Essa pactuação supõe a articulação entre os entes e desses com a sociedade civil, por meio de instâncias de controle social e outras formas de relacionamento entre os órgãos públicos com as organizações da sociedade civil.

Os parâmetros para a organização da rede socioassistencial no Suas são estabelecidos com base nos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). São eles:

- a) oferta integrada, contínua e planejada de serviços de caráter educativo e preventivo para cobertura de riscos e vulnerabilidades sociais;
- b) caráter público/privado de corresponsabilidade e complementaridade e referência unitária de nomenclatura em todo território nacional; e
- c) territorialização da rede em unidade de referências de Proteção Social Básica e Especial, hierarquizada conforme a complexidade dos serviços e com base na demanda.

Do ponto de vista da oferta integrada, contínua e planejada a rede socioassistencial deve garantir os meios de acesso às seguranças sociais e, por conseguinte, às aquisições pessoais

e sociais dos usuários, operando integralmente as funções de proteção social.

São funções da Assistência Social:

- a) proteção social – garantir as seguranças de: renda; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e sobrevivência a riscos circunstanciais;
- b) defesa social e institucional – refere-se centralmente à garantia do exercício do protagonismo dos usuários na gestão do Suas, portanto, encontra-se previsto o necessário acesso, por parte dos usuários, ao conhecimento de seus direitos socioassistenciais e sua defesa; e
- c) vigilância social – corresponde ao planejamento, produção, organização e sistematização de informações sobre a realidade socioterritorial, buscando identificar situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social de famílias e indivíduos.

Os serviços que constituem a rede socioassistencial são regidos por:

- a) normas técnicas;
- b) padrões;
- c) metodologias;
- d) protocolos; e
- e) controles referenciados no Suas e operacionalizados pelo desenvolvimento de atividades continuadas prestadas por um conjunto de provisões, recursos e atenções profissionalizadas, numa unidade física em locais de abrangência territorial e público definidos.

O caráter público e complementar da rede se concretiza por meio de serviços socioassistenciais organizados segundo a proteção social básica e especial. A definição desses dois âmbitos de proteção determinados pelo Suas expressam o reconhecimento das diferentes formas de proteção historicamente devidas pelo Estado à população. São estas:

a) **Proteção Social Básica (PSB)** tem como objetivo fortalecer e potencializar o caráter protetivo das famílias, trabalhando a prevenção de situações de risco – por intermédio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições – e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Os serviços são executados nos Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, unidade pública estatal implantada em território de maior vulnerabilidade social e pessoal e porta de entrada para o Sistema por meio dos seguintes serviços:

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF;
- Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos;

As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e do Programa Projovem Adolescente constituem público prioritário do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF).

b) **Proteção Social Especial de Média Complexidade** tem como objetivo a oferta de serviços de orientação e apoio especializado e continuado a indivíduos e famílias com direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, tendo a família como foco de suas ações, na perspectiva de potencializar sua capacidade de proteção e socialização de seus membros. Para tanto, deve manter articulação permanente com o Sistema de Garantia de Direitos, com a rede socioassistencial e com as demais políticas públicas. Os serviços são executados nos CREAS, por meio da oferta dos seguintes serviços:

- Serviço de proteção social especial a indivíduos e famílias;
- Serviço especializado de abordagem social em espaços públicos;
- Serviço de proteção social aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e/ou de prestação de serviços à comunidade (PSC);

- Serviço especializado de atenção às pessoas em situação de rua;

c) **Proteção Social Especial de Alta Complexidade** visa garantir a proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirado do convívio familiar e/ou comunitário. É executada por meio dos seguintes serviços:

- Serviço de acolhimento (Casa-Lar Pública, Abrigo Institucional Público, Casa de Passagem Pública, Albergue, Residências inclusivas, República)
- Serviço de acolhimento em família acolhedora (Residência da Família Acolhedora)
- Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (Unidades referenciadas ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social)

A distribuição territorial da rede de serviços públicos de Assistência Social consiste em



organizá-los de modo a facilitar o acesso dos cidadãos usuários a partir das demandas específicas de cada uma das proteções sociais.

Neste aspecto, a função de vigilância social ganha ainda mais importância, pois a função de vigilância social consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público de Assistência Social pra conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável.

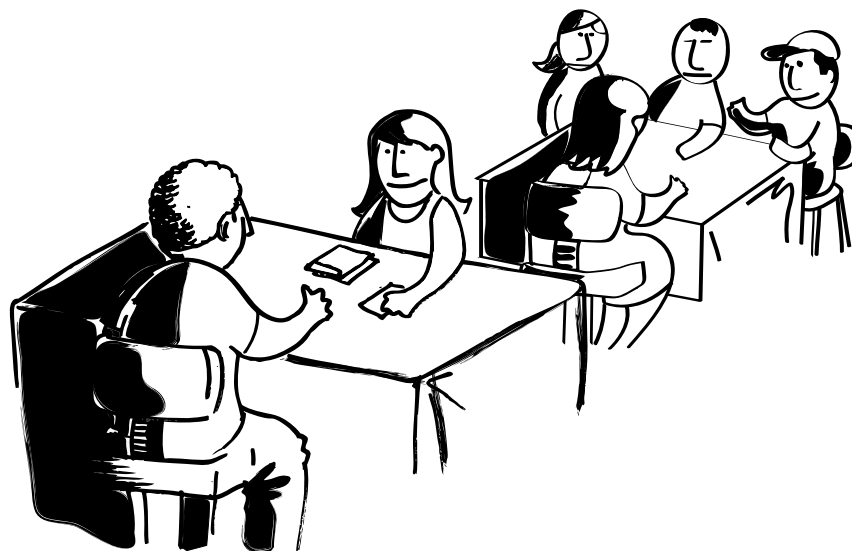
A organização territorial da rede socioassistencial supõe a articulação dos serviços, nos diferentes níveis, a depender das proteções básica e/ou especial, que devem ser aprofundadas, bem como das demais funções previstas na PNAS 2004, a saber:

- a) a função de vigilância social; e
- b) a defesa de direitos.

Por isso, as redes podem ser compostas tanto em territórios cuja medida se dá em níveis intramunicipais e municipais quanto em territórios que abrangem vários municípios de uma determinada região, organizados em consórcios, por exemplo. Para tanto, os serviços são prestados em unidades físicas referenciadas, ou seja, espaços públicos estatais da maior relevância, também conhecidas como portas de entrada para o sistema.



Tais equipamentos devem centrar-se não só no acolhimento dos usuários e de suas demandas, mas também como indutores da rede no território, onde estão instalados, garantindo assim, um conteúdo relacional entre os atores da oferta e da demanda.



Equipamentos

Cras – Centros de Referência de Assistência Social e são implantados em territórios de maior vulnerabilidade social.

Creas – Centro de Referência Especializados da Assistência Social e podem ser organizados pelo município, em âmbito regional ou organizado pelo Estado-membro.

Na instalação desses equipamentos, o território ganha fundamental importância na definição, planejamento e execução dos serviços ofertados. Nestes, podem ser oferecidos um ou mais serviços, com capacidade de atenção definida em quantidade e qualidade. Suas instalações devem estar adequadas às atividades desenvolvidas e às condições das pessoas a serem atendidas, conforme padrões previamente estabelecidos.

Cabe observar, ainda, que a NOB/Suas sinaliza que a maioria dos serviços pode ser estruturada no âmbito dos municípios.

Porém, há situações em que a demanda dos municípios não justifica um determinado serviço em seu território, no âmbito de serviços continuados de alta e média complexidade, ou em que o município, devido ao porte ou nível de gestão, não tem condições de gestão individual do serviço, nesses casos, podem ser organizados serviços de referência regional ou consórcios.

A distribuição da rede socioassistencial em nível regional põe em pauta a necessidade de efetiva aproximação entre os conselhos municipais e os conselhos estaduais, posto que o compartilhamento de informações e decisões possa facilitar o acesso aos serviços por parte da população.

Dessa forma →

A rede socioassistencial não é só a integração e a soma dos serviços, mas é, sobretudo, a articulação da resposta a uma determinada demanda social. Exige a complementariedade deles por meio da rede. (COUTO, 2007)

A efetivação dessa rede exige superação dos desafios de se garantir seguranças sociais aos usuários em padrões de quantidade e qualidade, o que pressupõe a adoção de mecanismos reguladores da rede socioassistencial pautado em um pacto de compromissos e responsabilidades para a garantia de direitos, tendo como base:

- a) o financiamento correspondente;
- b) o compromisso com a cidadania e a justiça social; e
- c) a universalidade da proteção social.

Tais mecanismos exigem:

- a) construir a unidade da política e, dentre outras questões, a (re)conceituação da relação de parceria entre o Estado e as organizações de Assistência Social;
- b) transformar o acesso à informação de domínio público;
- c) transparência das regras e acordos;
- d) operar o acesso a direitos para todos, em contraponto a mecanismos seletivos e/ou discriminatórios, garantindo o caráter público;
- e) dotar as ações de qualidade; e
- f) dotar mecanismos integradores para o funcionamento da rede de forma democrática, cooperativa, respeitando-se a autonomia dos entes federados e das organizações não governamentais.

Tornam-se ainda fundamentais:

- a) o conhecimento e reconhecimento de: redes existentes no município, áreas metropolitanas e regionais; necessidades e demandas sociais às quais a Assistência Social deve responder; benefícios e serviços das outras políticas, presentes no território; habilidades para operar um conjunto de ferramentas e recursos;
- b) a disponibilidade para o monitoramento e avaliação e registro sistemático de dados e informação;
- c) a organização dos serviços pelos níveis de complexidade, conforme sua finalidade; e
- d) a ampliação da proteção social por modalidades diversificadas de serviços para o alcance de todos que desta necessitem.

Essa agenda extensa implica o aprofundamento das formas de participação social conquistadas na Constituição Federal e na Lei Orgânica de Assistência Social, especialmente o controle social exercido no âmbito dos conselhos de Assistência Social.

Atenção!

No âmbito da consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) ainda é preciso adensar debates democráticos e consen-

tos em torno das responsabilidades públicas, especialmente nas relações que se estabelecem entre as organizações da sociedade civil e os órgãos gestores da política pública de Assistência Social. No âmbito do CNAS, a Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, afirma que somente vinculam-se ao Suas as entidades de Assistência Social inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social ou Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

Por meio dessa inscrição é reconhecida a natureza de Assistência Social dos serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos pelas instituições inscritas.

O chamado vínculo Suas pretende produzir diferenciações entre as organizações de Assistência Social e as demais organizações que podem ser inscritas nos conselhos municipais, como as dedicadas à educação e à saúde.

Paradinha para reflexão

Refleta e Responda.

Pontos importantes foram discutidos aqui. Verifique o que aprendeu.

- 1) Os serviços ofertados no seu estado têm correspondido à demanda da Assistência Social?
- 2) As ações previstas no Plano de Assistência Social têm mantido coerência com as deliberações das conferências?
- 3) No âmbito de atuação do seu conselho, há preocupações com o acompanhamento da oferta de serviços realizados nas entidades privadas, observando se estas estão tendo como referência o Suas?
- 4) O estado tem cooperado com os municípios na oferta de serviços?
- 5) Você considera que as funções da Assistência Social têm sido levadas em conta na constituição da rede socioassistencial em seu estado?

REORDENAMENTO DA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tendo como referência o princípio da transparência e publicidade das ações governamentais, cada vez mais os órgãos gestores de Assistência Social têm investido no uso de ferramentas tecnológicas capazes de produzir e compartilhar informações com maior precisão e agilidade. Mas é preciso reconhecer que:

- a) esse esforço é recente, exigindo diálogos para o aprimoramento quanto a escolhas e métodos;

- b) essa temática é especialmente importante na agenda de articulação entre os conselhos das três esferas de governo.

Pela centralidade que os processos de produção e disseminação de informações têm na gestão democrática das políticas públicas serão apresentados mais adiante os principais instrumentos que o gestor federal tem utilizado como ferramenta de articulação com as demais esferas de governo como estratégia de fortalecimento da implementação do Suas.

A atual configuração da Assistência Social criou novas institucionalidades para sua execução, exigindo a elaboração cuidadosa do diagnóstico ao planejamento, que abrange aspectos relativos a:

- a) oferta de benefícios e serviços;
- b) formas de financiamento próprio e/ou compartilhado;
- c) implementação; e
- d) monitoramento e avaliação de seus resultados.

O conjunto dessas institucionalidades é indispensável para o êxito da gestão do Suas, entendendo o controle social como parte fundamental no alcance de tal propósito.

O ciclo de gestão de uma política pública implica processos complexos, que devem levar em conta aspectos técnicos e políticos e está sujeito a:

- a) influências de elementos relacionados às características próprias da política em questão;
- b) fatores organizacionais que envolvem várias instâncias de decisão;
- c) aspectos burocráticos da organização pública;
- d) fatores sociais e políticos da arena em que se instala; e
- e) “... a ‘baixa programabilidade’ de certos tipos de ações e a elevada interação com os usuários” (NOGUEIRA apud FILGUEIRAS, 2009, p. 135).

Logo, a gestão de uma política pública não se constitui em ação meramente técnica e linear. Seu processo implica aprendizado institucional, construção de acordos políticos, por vezes dissenso, problemas de coordenação e acima de tudo, um bom planejamento.

Em se tratando do campo da política pública de Assistência Social, no qual, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo”, tiveram uma larga aceitação como elementos de sua mediação, a ação planejada é um campo ainda recente que visa romper com as ações fragmentadas e difusas.

O fortalecimento da dimensão do planejamento na Assistência Social é fundamental, sendo necessário, portanto, instrumentos e estratégias adequados, com objetivos, metas claras e articuladas na condução da política. E, sobretudo, construídos com participação de diferentes atores, seja pela via da representação no espaço dos conselhos, seja pela via direta de manifestação de interesses dos usuários no cotidiano dos serviços socioassistenciais.

Desse modo, a gestão da Política de Assistência Social impõe a necessidade de consolidar suas ações conforme os preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) que atribui ao Estado a centralidade da sua condução na direção de garantir a proteção social a “quem dela necessitar”, guardando os princípios da igualdade de acesso, da transparência administrativa e da probidade no uso do recurso público.

Assim, a vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos ‘territórios de incidência’ de riscos no âmbito da cidade, do estado, do país para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. (NOB/Suas, 2005, p.19)

Com o objetivo de construir a cultura da ação planejada e participativa, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), destacou o planejamento nos três níveis de governo mediante as exigências de regulações, articulações e pactuações necessárias para construção do Suas. Esse, por sua vez, apontou o necessário reordenamento da arquitetura institucional. Esse novo patamar institucional organizado como sistema único requer a qualificação técnica amparada por um conhecimento preciso da realidade, capaz de promover a intervenção proativa e de prevenção aos riscos e vulnerabilidades sociais.

Portanto, a qualificação técnica supõe especial atenção ao planejamento, elaborado de modo democrático, incorporando as demandas da sociedade por meio da realização de audiências públicas, do fomento à atuação de fóruns temáticos e regionais, da consolidação de ouvidorias etc.

O planejamento da Assistência Social, cuja formulação e avaliação da implementação deve ser partilhada nos espaços

de cogestão, como os conselhos. Resulta da negociação entre vários atores, com vistas a possibilitar a concreta garantia do caráter público, do protagonismo dos usuários e da construção de indicadores para monitoramento e avaliação do processo de execução e implementação da Assistência Social.

A própria organização do sistema impõe a busca de fundamentos teóricos nos instrumentais do planejamento participativo como indutor da conformação da rede a ser ofertada (COU-TO, 2007, p.67).

Como forma de garantir a unidade do planejamento técnico e financeiro da política, a Norma Operacional Básica/Suas estabelece os seguintes instrumentos:

- a) Plano de Assistência Social;
- b) Fundo;
- c) Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e
- d) Relatório Anual de Gestão.

O conteúdo desses instrumentos tem como parâmetro o diagnóstico social (função de vigilância social) e a perspectiva de universalidade na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios (função de proteção social básica e especial). Assim, os instrumentos de gestão podem incidir na organicidade e qualidade das ações de proteção social da Assistência Social.

Atenção!

Esses instrumentos são ferramentas essenciais para o exercício das atribuições do conselho. Portanto, quanto maior conhecimento e domínio sobre estas tanto maior sua capacidade de efetivar sua participação nas decisões da Política de Assistência Social.

INSTRUMENTOS DE GESTÃO

DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: MECANISMOS ESTRATÉGICOS PARA O EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS

A NOB/Suas ao definir Planos, Fundo, Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação e Relatório Anual de Gestão como instrumentos de gestão da Política de Assistência Social, indica a necessária complementariedade entre estes visando dar maior eficiência e eficácia ao processo de planejamento no âmbito da Assistência Social nos três níveis de governo. Para sua implementação, exige-se compromisso político, viabilidade técnica e financeira e, capacidade crítica para sua avaliação, dando sequência aos acertos e revisando os eventuais equívocos e imprecisões. Vale dizer que nesse aspecto as conferências de Assistência Social são espaços privilegiados para essa análise avaliativa e projetiva.

O Plano de Assistência Social

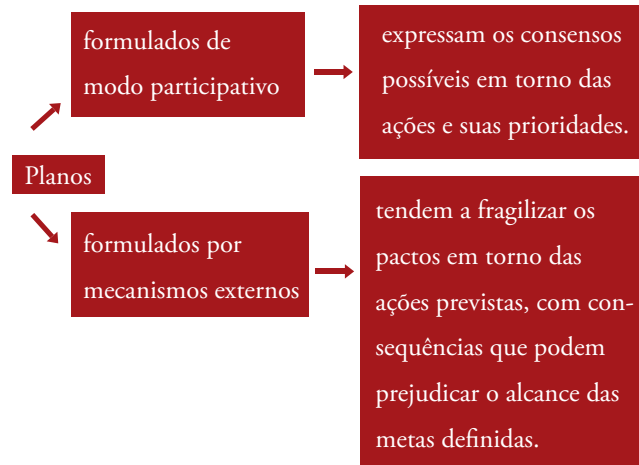
É um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política de Assistência Social. É o instrumento que tem o objetivo de garantir a melhor utilização dos recursos para realizar a política. “(...) se constitui no principal instrumento de discussão entre governos e sociedade civil.” (BRASIL, 2008, p.15).

Os planos de Assistência Social

- Resultam da negociação entre todos os interessados nessa política, de modo a incorporar as demandas presentes na sociedade e asseguram a ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais com qualidade.

- Devem levar em conta as diretrizes e deliberações das conferências nos três níveis de governo.

É fundamental que o conselho, ao analisar os planos de Assistência Social, identifique as deliberações que foram pactuadas nas conferências, como estão expressas nas metas e nas ações concretas detalhadas no instrumento.



Nesse sentido, ainda há um campo de construção democrática a ser consolidado para que os planos ganhem consistência como planejamento de políticas públicas e não como ações fragmentadas de gestão. Para elaboração dos planos municipais, estaduais e do Distrito Federal, o Suas – Plano 10 se constitui numa importante referência.

Suas – Plano 10: trata-se de um Plano Decenal deliberado na V Conferência Nacional de Assistência Social, o qual indica estratégias e metas para a implementação da Política Nacional de Assistência Social a curto, médio e longo prazo.

Estrutura do plano Suas – 10¹

- Diagnóstico – definição dos territórios vulneráveis, suas potencialidades (em termos de presença de outros serviços públicos, de organização de forças políticas, de formas culturais que forjam pertencimento da população no território) e situações de vulnerabilidade e risco social (nas diferentes expressões da questão social que ganham formas específicas em diferentes contextos regionais e locais).
 - Objetivos, diretrizes e prioridades deliberadas.
 - Ações e estratégias para sua implementação.
 - Metas, resultados e impactos esperados.
 - Recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários.
 - Mecanismos e fontes de financiamento.
 - Cobertura da rede prestadora de serviços; indicadores de monitoramento, avaliação e o espaço temporal de execução.
- Todas as ações previstas nos planos deverão ser organizadas de acordo com os tipos de proteção social: básica, especial de média e alta complexidade. Cada uma destas tem objetivos específicos, pois essa organização em consonância com o Suas ajuda a entender melhor o que deve ser garantido em cada nível de proteção e como os governos vão se organizar para isto, contando com sua rede própria e/ou articulando-se com as organizações da sociedade civil que tenham interesse em compor a rede socioassistencial do Suas.

¹Os instrumentos de gestão e especialmente a formulação dos planos de assistência social e seus desafios foram analisados com mais profundidade no material Capacita SUAS, publicado pelo Ministério de Desenvolvimento Social em 2007.

Os planos de Assistência Social elaborados pelos gestores da área são analisados e aprovados pelo conselho, reafirmando o princípio democrático e participativo, e só depois devem ser encaminhados para aprovação do Poder Legislativo. Mesmo sendo elaborados com autonomia, devem estar articulados com os demais instrumentos de planejamento da administração pública: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). No módulo 3, o tema do orçamento será analisado de modo mais detalhado. Os planos de Assistência Social devem partir do que foi realizado no ano anterior e dos planos plurianuais, com fundamentos em informações da vigilância social, conforme estabelece a NOB/Suas.

Plano e Orçamento andam juntos

Os planos de Assistência Social deverão definir com clareza os recursos disponíveis para sua consecução, explicitando as fontes de financiamento que subsidiarão as ações. Do ponto de vista do controle social sobre as políticas públicas deve-se acompanhar, discutir, analisar tanto as fontes de financiamento quanto os gastos efetuados.

Atenção!

O controle não se dá apenas pelo acompanhamento dos gastos, mas efetivamente sobre as fontes de receita e o montante que cada ente federado aporta na política pública de Assistência Social. Compreender melhor sobre receitas e despesas contribui para aprimorar a análise e as propostas para articular e dar simetria entre benefícios e serviços, cujo grau de responsabilidade varia entre os órgãos federais, estaduais e municipais. Para garantir o fortalecimento, a transparência e a racionalização dos recursos destinados às ações da Assistência Social,

possibilitando maior controle social, a Loas estabeleceu o Fundo como condição para os repasses financeiros.

Fundo é definido como instrumento de captação e aplicação de recursos para financiamentos das ações da Assistência Social e pautado pela exigência de orçamento governamental. Introduziu a cultura da orçamentação nessa área.

O Fundo de Assistência Social

- É constituído por um conjunto de recursos vinculados ou alocados à Assistência Social para cumprimento de objetivos específicos.
- É de natureza orçamentária e contábil, criado por lei, fundamentada na lei dos fundos especiais (Lei nº 4.320, de 1964).
- O gestor da Política de Assistência Social é responsável pela criação e administração do fundo na sua esfera de governo.
- Cabe ao conselho a orientação do uso dos recursos, o controle e a fiscalização do fundo.

A criação do Fundo de Assistência Social deve relacionar os recursos (receitas) às ações que serão implementadas (despesas). Deve obedecer a normas específicas de aplicação, de acordo com sua lei de criação e estar vinculado aos objetivos definidos nos artigos 22, 23, 24 e 25 da Loas e nos critérios de partilha e de transferência, que estão especificados na NOB/Suas e que serão objeto de descrição no tópico em que trataremos do financiamento da Assistência Social.

Em se tratando de um fundo especial

- Garante melhor distribuição e gestão dos recursos.
- Facilita a identificação de responsabilidade na aplicação na área.
- Melhora o controle e a avaliação de desempenho dos recursos destinados à política na respectiva esfera, garantindo maior transparência na gestão.
- Possibilita o relacionamento interfundos sem perigo de quebra de autonomia que um fundo possa ter.
- Possibilita a produção de informações diferenciadas, que auxiliem o controle, monitoramento e avaliação da ação a que se destina o fundo e ainda cria possibilidades para produção de relatórios autônomos e específicos, que auxiliam o planejamento, a programação, o controle e a avaliação de desempenho.

O fundo, enquanto instrumento de gestão, garante o contínuo fluxo de recursos financeiros para o desenvolvimento integral ininterrupto de uma ação, impondo à administração pública “amarrar” determinadas receitas a programas tidos como essenciais.

Atenção!

Para operacionalizar o fundo, é necessária a abertura de contas bancárias em cada esfera de governo movimentadas pelos respectivos gestores, sob orientação e controle dos respectivos conselhos. Por se tratar de uma unidade orçamentária, agrupa serviços subordinados ao mesmo órgão.

O orçamento do Fundo de Assistência Social deve agrupar a totalidade dos recursos destinados ao financiamento de programas, projetos, serviços e benefícios da Assistência Social em relação direta com o Plano de Assistência Social.

Por que acompanhar?

Porque distintamente de outras áreas sociais, como a Saúde e a Educação, a Assistência Social não possui um percentual orçamentário obrigatório para sua aplicação. Além das transferências oriundas dos outros níveis de governo que são realizadas fundo a fundo, os recursos destinados à Assistência Social ficam sujeitos à negociação e à previsão orçamentária. Daí a importância do acompanhamento dos conselhos no processo de discussão e aprovação das leis orçamentárias na esfera legislativa.

O instrumento de administração pública que materializa as previsões orçamentárias é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que funciona através de classificação orçamentária por meio de códigos numéricos que identificam quais são os recursos e sua destinação, bem como quais os órgãos ou as entidades responsáveis por sua execução.

A decisão de alocações de recursos a serem destinados à área de Assistência Social na peça orçamentária da administração pública fica a critério dos governantes, legisladores e da capacidade de influência da sociedade civil e dos conselheiros.

Mais uma vez!

Além de acompanhar, avaliar e aprovar o orçamento do fundo é fundamental acompanhar a elaboração do orçamento anual do Executivo, objetivando alocação de recursos específicos para a Assistência Social, pois, nem todos os recursos orçados para financiamento da Assistência Social estão alocados no Fundo.

Fique de olho!

Tem sido prática de governos não manter integralmente os recursos destinados ao financiamento das ações da Assistência Social no fundo, o que impede o controle da sociedade sobre os investimentos feitos na área. O fundo é reconhecidamente essencial para a efetiva gestão da Assistência Social, garantido seu financiamento público. O papel atribuído aos conselhos ganha maior alcance à medida que há maior acesso às decisões quanto à elaboração das propostas orçamentária e financeira, bem como à avaliação e ao acompanhamento da aplicação dos recursos do fundo.

Portanto

O plano e o orçamento da Assistência Social são, para os conselhos, os dois principais instrumentos para desempenhar o controle social da política. Tais instrumentos de gestão da Política de Assistência Social são objetos de discussão, análise, acompanhamento e aprovação pelo conselho. São aprovados por meio de deliberações e/ou recomendações.

Deliberações: ato administrativo que confere eficácia a essa atribuição do conselho.

Recomendações: utilizadas quando os instrumentos requerem uma manifestação opinativa de cunho técnico ou jurídico.

Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação

Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação tornam-se igualmente instrumentos de gestão imprescindíveis na elaboração do plano da Política de Assistência Social atendendo à função de vigilância social. Além disso, esses instrumentos garantem maior efetividade no controle social da execução do que foi planejado, permitindo acompanhamento, monitoramento, avaliação e identificação dos resultados e impactos alcançados.

O Plano requer avaliação e reajustes constantes para correção dos objetivos e estratégias anteriormente definidos, visto que, no decorrer de sua implementação ocorrem imprevistos, ou mesmo situações que exigem outras estratégias.

Avaliação é entendida 'como um meio de melhorar as ações existentes, aprimorar o conhecimento sobre a realidade e sobre as formas de intervenção, contribuindo para o planejamento futuro, com garantia de continuidade e permanência'. (CapacitaSuas, 2008, p. 63)

Esses instrumentos possibilitam o exercício de acompanhamento das ações e retroalimentam a implementação do plano.

Criar estratégias para avançar!

Cabe ressaltar a urgência de incrementar estratégias, nos três níveis de governo, que sejam capazes de avançar na associação entre:

- a) instrumentos e condições tecnológicas de produção;
- b) armazenamento e disseminação de dados;
- c) informações e procedimentos democráticos de gestão;
- d) financiamento e controle social.

O fluxo entre a produção de informação, o monitoramento das ações e a tomada de decisão por parte dos gestores e equipes técnicas é fundamental.

Para tanto as ferramentas eletrônicas e virtuais têm cumprido importante papel na eficiência da gestão.

É preciso avaliar mais cuidadosamente essa relação entre gestão e tecnologias informacionais para que estas reflitam cada vez mais os avanços e aprendizados obtidos pela própria gestão pública. E, ainda, que cumpram sua finalidade de tornar públicas as ações e decisões aos usuários, cujo direito constitucional à informação deve ser garantido como instrumento de sua participação e protagonismo político.

A PNAS explicita a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação que promovam novos patamares de desenvolvimento da Política de Assistência Social, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação e o controle social. Esse investimento também contribui para o fortalecimento da democratização da informação na amplitude de circunstâncias que envolvem a Política de Assistência Social na integração das bases de dados de interesse para o campo socioassistencial, com definição de indicadores específicos de política pública.

É preciso reconhecer que, na Política de Assistência Social, a produção de índices para avaliação da gestão, nas três esferas de governo, ainda é incipiente e exigirá empenho dos profissionais, gestores e universidades para construí-los.

Merece destaque a construção de instrumentos que têm sido desenvolvidos na esfera federal pelo MDS para o monitoramento e acompanhamento da implementação do Suas, até o momento dedicado aos Cras e Creas.

Nesse caso, optou-se pelo uso de tecnologia tanto na coleta de dados quanto para a gestão e disseminação de informações. Como resultado do processo implementado nas ações de gestão do Cras destaca-se:

a) a utilização das informações e indicadores na expansão do Paif no ajuste inicial de situações críticas e no desenho do plano de metas para a melhoria dos serviços.

A construção desses instrumentos, gestão de informação, avaliação e monitoramento, deve ser um esforço coletivo dos três níveis de governo e do Distrito Federal no sentido de definir formas de:

- a) mensuração da eficiência e eficácia dos serviços socioassistenciais colocados nos planos de Assistência Social;
- b) acompanhamento e monitoramento das ações da área; e
- c) realização de pesquisas, diagnósticos da realidade e estudos, com vistas a qualificar os serviços garantindo maior sustentabilidade à política.

Para padronizar informações e agilizar o acesso aos recursos federais, o MDS instituiu uma ferramenta para o envio anual do Plano de Ação, informado pelos gestores no *Suas-web*, (Sistema de Acompanhamento Físico-Financeiro das Ações da Assistência Social).

Esse Plano se configura como um importante instrumento de gestão, porém expressa apenas parte do Plano Municipal de Assistência Social, e, portanto, não o substitui. O Plano de Ação está vinculado às metas e aos repasses de recursos federais, não englobando outros recursos como os municipais e estaduais de cofinanciamento da Política de Assistência Social.

O Plano de Ação é um instrumento fundamental para dar organicidade à política e garantir o alinhamento entre as principais diretrizes e princípios que a norteiam e a realidade local, sendo ‘impulsionadores de novas e planejadas práticas interventivas’. (BRASIL, 2008, p.18). Ele se institui como um requisito básico para a habilitação da gestão prevista na NOB/Suas, seja para os municípios, seja para o Distrito Federal ou estados.

RELATÓRIO DE GESTÃO

A gestão do Sistema Único da Assistência Social (Suas) exige um Relatório de Gestão anual, denominado Demonstrativo Anual de Execução Físico-Financeiro, que deve apresentar:

- a) a avaliação das realizações efetivadas, dos resultados ou produtos obtidos em função das metas prioritárias estabelecidas no Plano de Assistência Social, consolidados em um Plano de Ação Anual;
- b) a aplicação dos recursos em cada esfera de governo em cada exercício anual, sendo elaboradas pelos gestores e submetidas à aprovação dos conselhos de Assistência Social.

A forma de preenchimento do Relatório de Gestão é on-line, sendo objeto de regulação específica.

DEMONSTRATIVO SINTÉTICO ANUAL

O Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeiro do Suas é o instrumento de prestação de contas do cofinanciamento federal dos serviços/ações da Assistência Social, que demonstra o cumprimento das metas do Plano de Ação dos estados, Distrito Federal e dos municípios.

No âmbito das competências do conselho, este deve, por sua vez, avaliar e aprovar o demonstrativo e esta aprovação se traduz na emissão de um parecer que é enviado eletronicamente ao MDS.

O parecer emitido pelo conselho é de fundamental importância, não se limitando a um mero documento formal de aprovação. É um registro que contempla:

- a) execução dos serviços/ações, conforme portarias MDS nº 440/05 e nº 442/05;
- b) utilização dos recursos;
- c) melhorias na qualidade/quantidade dos serviços ofertados;
- d) acompanhamento da execução físico-financeira; e
- e) alocação e aplicação do orçamento.

É importante ressaltar que este parecer dos conselhos de Assistência Social necessita de uma boa justificativa que expresse todo processo de discussão e análise das legislações em vigor.

Este instrumento de gestão destina-se à prestação de contas tendo em vista a transparência das ações dos gestores do Suas aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade como um todo, primando pela transparência da gestão pública da Assistência Social. Sua elaboração compete ao respectivo gestor, mas deve ser obrigatoriamente analisada e aprovada pelos respectivos conselhos.

Pelos argumentos levantados brevemente até aqui, é possível ter uma dimensão do grau de complexidade que afeta a demanda do controle social por parte dos conselhos. As formulações recentes de instrumentos para o aprimoramento da gestão e análise de informações pretendem ser uma estratégia facilitadora da implementação do Sistema Único de Assistência Social. Cabe aos conselheiros, profissionais e gestores que as têm utilizado em seu cotidiano avaliá-las e indicar caminhos para o seu aperfeiçoamento na perspectiva de agregar mais transparência e agilidade na tomada de decisões relativas à Política de Assistência Social.

Paradinha para Reflexão

Perfeito! Seu empenho é fundamental para sua aprendizagem. Considerando o Plano de Assistência Social como um instrumento fundamental para a realização da política pública de Assistência Social, responda as seguintes questões.

Refleta e responda.

- 1) Como se dá, no seu lócus de atuação, a elaboração do Plano? Há articulação entre o Plano de Assistência Social e o PPA? Ele parte de um diagnóstico e dos resultados obtidos na aplicação do Plano que o antecede? Em caso positivo, como se dá essa articulação?
- 2) Há, no seu estado, instrumentos de monitoramento e avaliação permanente do Plano? Em caso positivo, como se articulam esses instrumentos?
- 3) Problematize os avanços e limites atuais da execução da Política de Assistência Social no seu estado expressos no Plano.
- 4) O parecer emitido pelo conselho acerca do demonstrativo financeiro resulta de uma análise rigorosa e de discussões pelos conselheiros sobre a execução do Plano de Assistência Social no seu estado?
- 5) As ações previstas no Plano de Assistência Social têm sido executadas com qualidade e quantidade coerente com a demanda para os serviços?
- 6) O conselho tem verificado a utilização dos recursos alocados no Fundo?
- 7) A execução físico-financeira da Assistência Social deve ser acompanhada pelo conselho, então:
 - a) o conselho tem garantido participação popular no processo decisório de elaboração e aprovação do Plano de Assistência Social?
 - b) o Plano de Assistência Social tem sido elaborado com base em diagnósticos e em consonância com as deliberações das conferências?



REDE SUAS, CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS, COM ÊNFASE NA UTILIZAÇÃO DO SICNASWEB

REDE SUAS

São muitos os incrementos técnicos e institucionais que vêm sendo exigido para a consolidação do Suas. Construir e consolidar um sistema único descentralizado e participativo sob comando único e integrado em todo território nacional apontou a necessidade de aprimorar a informação.

A gestão da informação, nesse sentido, se consolida como um instrumento privilegiado para o alcance desses objetivos na NOB/Suas “a gestão da informação é desempenhada pelo processamento de dados provenientes de múltiplas fontes, mais frequentemente acionada a partir de um conjunto de aparatos tecnológicos de grande monta e complexidade, de forma a poder gerar informação relevante e útil para o tempo e necessidades da gestão”. (TAPAJÓS, 2007, p.1).



A associação da Política de Assistência Social com a tecnologia e a gestão da informação se constitui em condição essencial para o Suas. Essencial enquanto mediação indispensável na ação decisória e estratégica da operacionalização da política. Isso ocorre na medida em que tal associação consolida mecanismos para selecionar informações relevantes, definir os melhores processos, agilizar procedimentos e fluxos, facilitando a tomada de decisões e o controle público e social de toda operação que envolve a política.

Reconhecidamente como um instrumento de gestão pela NOB/Suas, a Gestão da Informação requisitou projeto de um Sistema Nacional de Informação de alcance para todos os setores da Política de Assistência Social, designado RedeSuas.

A Rede Suas é a forma de operacionalização da gestão da informação, sendo suporte fundamental para o monitoramento e a avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios de Assistência Social, contemplando gestores, profissionais, conselheiros, entidades, usuários e sociedade civil. Chama-se sistema por conta da condição interativa e da perspectiva de rede com subsistemas dinamicamente inter-relacionados.

Vale dizer que, a Rede Suas não se resume à informatização e/ou à instalação de aplicativos e ferramentas computacionais, mas afirma-se como uma cultura a ser disseminada na gestão e no controle social.

A Rede Suas está organizada em três tipos de transações.

Financeiras

- SISFAF – Sistema de Transferência Fundo a Fundo – informa o repasse fundo a fundo.
- SIAORC – Sistema de Acompanhamento Orçamentário do Suas – acompanhamento orçamentário.
- SISCON – Sistema de Gestão de Convênios – gestão de convênios esperados pelo FNAS.

Suporte Gerencial

- SUAS_{web} – informação da Assistência Social registra os planos de estados e de municípios e demonstrativos de execução físico-financeira.
- SIGSUAS – Sistema de Gestão do Suas – relatório de gestão (informações de serviços).
- GEOSUAS – Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do Suas – territorialização da informação.
- CADSUAS – Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social – dados da rede socioassistencial estatal e privada e de seus trabalhadores.

Controle Social

- INFOSUAS – Sistema de Informação de Repasses de Recursos – Sistema de consultas sobre repasses financeiros do FNAS auxiliado pelo GEOSUAS.
- SICNAS_{web} – Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social – ferramenta da gestão dos conselhos.

Entre os subsistemas descritos acima, detalharemos mais o SICNAS. Esta opção se justifica por se tratar de um subsistema que foi projetado para facilitar o dia a dia das operações que cercam o Conselho Nacional de Assistência Social, assim como entidades e órgãos a este ligados.

O Sistema de Informações do Conselho Nacional de Assistência Social (SICNAS), iniciado em junho de 2006, tem como foco a rede socioassistencial, as organizações e as entidades beneficentes de Assistência Social.

Finalidade

- Inscrever e cadastrar entidades para fornecer documentos como certificados, certidões, entre outros.
- Facilitar o trabalho interno do conselho, tramitando processos e documentos, publicando decisões do plenário aos interessados.
- Facilitar o controle social sobre estes procedimentos e a gestão de eventos e conferências.

O SICNAS funciona através da internet e intranet. Viabiliza:

- a) o pedido e a emissão de registro e o certificado para a entidade;
- b) o pedido e a emissão de outros documentos e serviços e a visualização de relatório;
- c) a manutenção de informações básicas através da própria entidade;
- d) a comunicação entre o CadSuas (informações da entidade/ conselhos e a manutenção dessas informações);
- e) a comunicação entre o Sipar (documentos referentes ao protocolo geral do MDS);
- f) a gestão de eventos e conferências;
- g) a ágil tramitação de processo de documentos; e
- h) a emissão, para o público geral, das decisões de reuniões do plenário, como atas e outros documentos.

O SICNAS ainda se integra a outros dois sistemas:

- CADSUAS – responsável pelo cadastro da Rede Suas, que comporta todas as informações cadastrais e gerenciais de entidades que prestam serviços socioassistenciais.

- SAA – Sistema de Autenticação e Autorização, responsável pelo controle de acesso e perfis de usuários de todas as aplicações do MDS.

Desse modo, se constitui num instrumento de mudança do processo de trabalho do CNAS, da equipe da Secretaria-Executiva e dos conselheiros, pois:

- a) agiliza e automatiza o processo de trabalho interno do CNAS, referente a protocolo, cadastro, análise, publicação, votos dos conselheiros e julgamento de processos; e
- b) permite o acesso a todos, por meio de internet. Portanto, o SICNAS é um instrumento essencial de informação e de acompanhamento pela sociedade das ações do CNAS.

CADÚNICO

O Cadastro Único, criado em 2001, é um instrumento de vigilância social, de identificação de vulnerabilidades e de potencialidades das famílias.

Por meio deste é realizada a seleção dos beneficiários de alguns programas do Governo Federal, como por exemplo, o Programa Bolsa Família.

Tem o papel de marcador estratégico que orienta a prioridade de oferta das ações de governo na saúde, educação, trabalho e renda, habitação, segurança alimentar e Assistência Social.

Atenção!

- A gestão do CadÚnico é feita de forma conjunta pelo município e pelo Governo Federal.
- A coleta de dados é feita pelos municípios.
- As informações coletadas no CadÚnico são:
 - a) composição familiar;
 - b) situação do domicílio;
 - c) situação de trabalho infantil, entre outros;

- d) escolaridade dos membros da família; e
- e) renda e consumo da família.

Após a coleta de dados, os cidadãos cadastrados recebem o Número de Identificação Social (NIS), gerado pelo Governo Federal.

Dado à sua finalidade de cadastramento único da população em situação de pobreza, é uma importante ferramenta de apoio à ação dos gestores municipais que atuam na área social, caracterizando-se como um importante instrumento de apoio à gestão dos programas de desenvolvimento social.

Outra importância do CadÚnico é favorecer a intersetorialidade – essa ferramenta tem a capacidade de diálogo, integração e cooperação entre diferentes programas e políticas públicas focadas no mesmo território ou público alvo.

No âmbito federal, o Cadastro Único atende a programas de distintos ministérios, pois a proposta de compartilhamento das informações que orienta a utilização deste cadastro pode, de forma semelhante, ser reproduzida nas secretarias municipais e estaduais.

Desse modo, o Governo Federal, estados e municípios par-

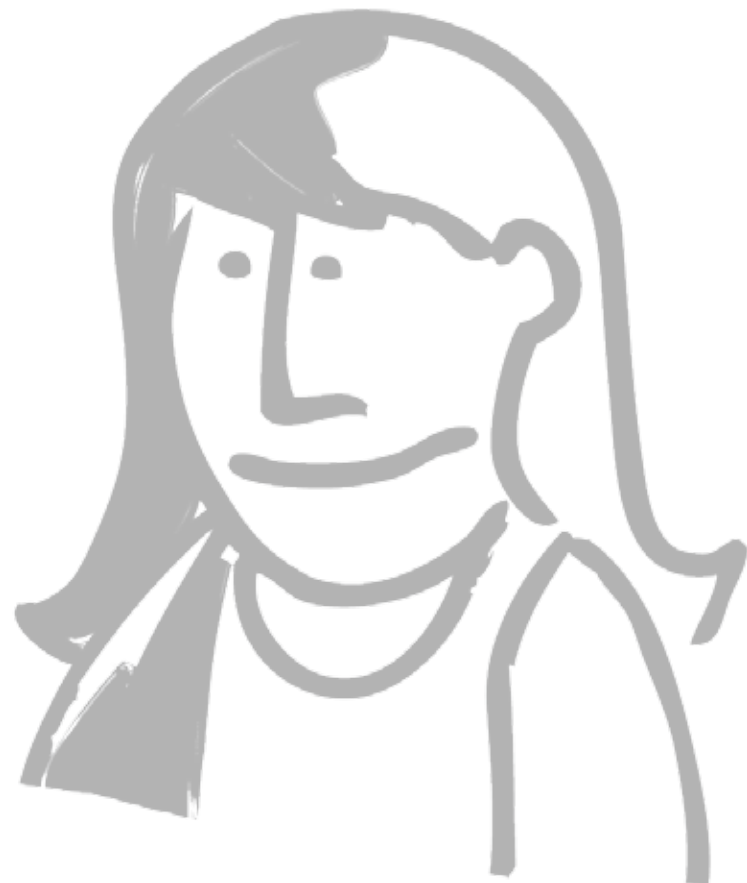
tilham responsabilidades e atribuições, visando atender às premissas do pacto federativo.

Em síntese, pode-se afirmar que o CadÚnico se caracteriza como importante ferramenta por:

- a) facilitar a identificação da população de baixa renda; e
- b) contribuir na avaliação da eficácia dos programas de redução da pobreza gerando uma base comum de dados que permite o acompanhamento das famílias atendidas pelos programas de forma a unificar os registros, evitar sua multiplicidade e ainda, permitir o acompanhamento da gestão dos benefícios concedidos.

Que bom! Terminamos mais um módulo.

**E você, ainda tem dúvidas? Não vacile,
se precisar volte ao texto.**



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

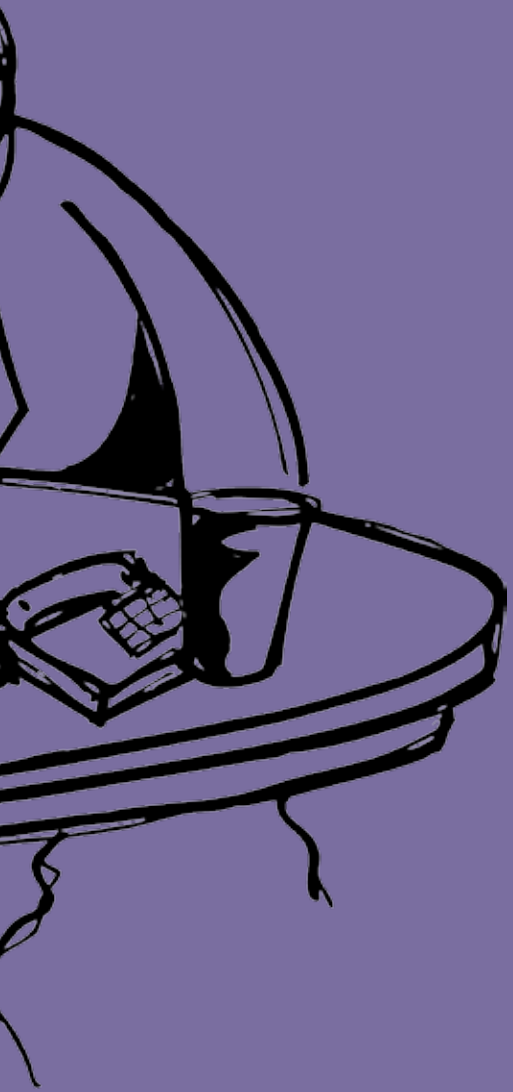
- BRASIL. Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. de 1993.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social. Cartilha: SUAS: Orientação acerca dos conselhos e do controle social da Política Pública de Assistência Social. Volume 1, Brasília, DF: MDS/CNAS parceria UNESCO, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração. Brasília-DF, 2008. (CapacitaSUAS; vol.3)
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica: NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, 2005.
- _____. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: CNAS, 2004.
- BRUNO, N.; GOMES, M. R. S. A configuração da rede nacional. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; PNUD. **Curso de Capacitação de Gerentes Sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, em março e abril de 2008.
- COUTO, B. O Sistema Único de Assistência Social: Uma Nova Forma de gestão da Assistência Social. In: Apostila: **Curso de Formação de Multiplicadores** – 2ª Etapa. Gestão da Assistência Social, vol. III. Brasília, DF: Enap, 2007.
- FILGUEIRAS, C. C. A. Gerência social e assistencial e instrumentos de planejamento, gestão de programas de garantia dos direitos sociais. In: **Curso de Formação de Multiplicadores** – 2ª Etapa, Gestão da Assistência Social, vol. III. Brasília, DF, 2007.
- MUNIZ, E. et al. O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate. In: **Caderno de Textos**. VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, MDS, 2007. p. 37-43.
- TAPAJÓS, L. A Gestão da Informação em Assistência Social. In: **Curso de Formação de Multiplicadores**. vol. II, Brasília: Enap/MDS, 2007.



Apoiado em marcos legais e tendo como referência o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o presente módulo descreve o processo de financiamento da Política de Assistência Social articulado aos principais instrumentos de planejamento da gestão fiscal pública e seus mecanismos de controle. Um conjunto de elementos de natureza técnica, conceitual, cultural e política cerca o campo do financiamento público da Assistência Social. A devida apropriação desses elementos pelos conselheiros e a recorrência aos mecanismos de controle externo tornam-se de fundamental importância para o efetivo exercício de suas atribuições, bem como, para o fortalecimento do controle social.

3

FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL



OBJETIVO DESTE MÓDULO

Ao final do módulo o aluno deverá apropriar-se do ciclo de financiamento da Assistência Social e dos mecanismos do seu controle.

O que veremos neste módulo

Orçamento e financiamento

Os órgãos de controle interno e externo

ORÇAMENTO E FINANCIAMENTO

Objetivo deste tópico

O aluno deverá ser capaz de descrever o ciclo orçamentário e analisar os mecanismos de financiamento da Assistência Social.

Enfoque

Descrição do processo de financiamento da Política Nacional de Assistência Social.

Temas que serão tratados

- O Financiamento da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS
- A gestão financeira da Assistência Social
- Os instrumentos de planejamento público
- O financiamento da Assistência Social inserido no contexto do processo orçamentário público e suas fontes de financiamento



OS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO

Objetivos deste tópico

Após o estudo deste tópico, o aluno deverá ser capaz de identificar as funções dos órgãos de controle interno e externo da política pública e relacioná-las às atribuições dos Conselhos de Assistência Social.

Enfoque

Apresentar o papel e as funções de cada órgão e refletir sobre sua utilidade para o exercício das atribuições dos conselhos de assistência social

Temas que serão tratados

- Os órgãos de controle interno e externo

INTRODUÇÃO

O texto que segue reúne informações a respeito do financiamento da assistência social na nova configuração estabelecida pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas) e sua articulação com os instrumentos de planejamento público: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Num segundo momento, o texto apresenta os órgãos de controle interno e externo das políticas públicas, suas funções e as possíveis relações que os conselhos de assistência social podem estabelecer com eles.



ORÇAMENTO E FINANCIAMENTO

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), ao propor a implantação de um novo desenho de gestão para a Assistência Social articula três eixos norteadores:

- a) a gestão;
- b) o financiamento; e
- c) o controle social.

Essa proposição pretendeu promover uma ruptura com o descompasso entre gestão e financiamento, que tradicionalmente existia na área. Por exemplo: às vezes se pretendia aprimorar a gestão na garantia de direitos, mas a concepção e seu financiamento permaneciam sem qualquer alteração.

O financiamento da Assistência Social foi marcado historicamente pela não obrigatoriedade de inclusão orçamentária e indicação legal das fontes de recursos; inexistência de critérios claros e transparentes para distribuição dos recursos entre estados e municípios e entre os programas implementados; impossibilidade de se fazer o acompanhamento e o controle do fluxo dos recursos aplicados, em prejuízo da transparência administrativa; inexistência de um fundo específico para a área; pulverização financeira dos recursos diluídos entre diferentes órgãos de um mesmo nível de governo, e sua consequente **obscuridade** e pelo atrelamento da liberação destes recursos à vontade política dos governos e às incertezas da conjuntura econômica.

89

Obscuridade porque muitos recursos, embora alocados na assistência, não apareciam explicitamente como tal.



E, ainda, o financiamento da Assistência Social, defrontou-se com o desafio de superar a sua forma tradicional submetida a três lógicas diferentes:

- a) a série histórica;
- b) as emendas parlamentares;
- c) a fixação de valores *per capita*.

A série histórica sustentada em práticas genéricas e segmentada, caracterizadas por atendimentos pontuais e até paralelos, e direcionadas a programas sem suporte de diagnóstico local. As emendas parlamentares na maioria das vezes resultavam da inexistência ou da frágil articulação interna do Executivo, e do Executivo com o poder Legislativo no debate dos conteúdos da Política Nacional de Assistência Social.

A fixação de valores *per capita* sustentada com base no número total de atendimentos e “não pela conformação do serviço às necessidades da população”. (PNAS, 2004)

Inserido nesse contexto, a construção do financiamento público da Assistência Social coloca uma série de elementos que integram uma conexão complexa para garantir de fato o custeio das ações dessa política em conformidade com o planejado e seu respectivo controle social. Portanto, para que se alcance esse patamar de financiamento da política, torna-se necessário conhecer esses elementos norteadores do financiamento e sua relação com:

- a) as diretrizes da PNAS;
- b) a gestão financeira e sua operacionalização; e
- c) a articulação com os instrumentos de planejamento da Administração Pública.

O próximo tópico tem como objetivo abordar um pouco mais sobre esses elementos constitutivos do financiamento da Assistência Social na atual perspectiva do Suas, com o intuito de contribuir para ampliar o domínio dos conselheiros visando, assim, o fortalecimento do controle social.

O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SUAS

Uma das primeiras preocupações que se coloca para abordar o financiamento da Assistência Social é que se tenha como referência o Suas, cujo modelo é descentralizado e participativo, tendo por base as principais diretrizes estabelecidas pela PNAS. Desse modo, para financiar essas ações é necessário considerar as seguintes diretrizes:

- a) ter por base o território;
- b) considerar o porte do município;
- c) considerar a complexidade dos serviços concebidos de maneira hierarquizada e complementar;
- d) fixar repasses regulares e automáticos para os serviços, rompendo com o modelo convenial para esse tipo de provisão;
- e) estabelecer pisos¹ de proteção que correspondam ao nível de complexidade a ser atendida;
- f) aprimorar o cofinanciamento, garantindo a corresponsabilidade que deve existir entre as esferas de governo na provisão da Assistência Social;
- g) manter correspondência com os instrumentos de planejamento público (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA);
- h) efetuar projeções para a universalização da cobertura;

¹Para conhecer mais sobre os pisos de proteção consultar PNAS/2004, item 3.1.4 Financiamento.

- i) garantir revisão da regulação e novas normatizações;
- j) prever novas diretrizes para a gestão dos benefícios preconizados na Loas;
- k) efetivar com protocolos intersetoriais como saúde e educação para a transição dos serviços afeto a essas áreas, ainda operados e financiados pela Assistência Social;
- l) definir responsabilidades e papéis das entidades sociais.

O reconhecimento dessas diretrizes definidas na PNAS como bases para o financiamento da Assistência Social compõe uma nova lógica de planejamento e gestão com o propósito de garantir respostas efetivas às funções de proteção social da Assistência Social.

A PNAS também reforça o papel dos fundos financeiros como condição para repasses nas três esferas de governo operacionalizado via Suas. Assim:

- a) o financiamento dos serviços, operado através dos fundos, seja mediante recursos próprios ou por cofinanciamento, pelo repasse fundo a fundo, passa a ser continuado;
- b) os programas e projetos, também devem ter os recursos financeiros alocados nos fundos, de forma direta ou mediante transferências, com prazo definido; e
- c) os benefícios em espécie são operados com financiamento direto aos cidadãos. Como exemplo, o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A elaboração dos planos, já referida no módulo anterior parte de um rigoroso diagnóstico socioterritorial. Dessa forma, no processo orçamentário do financiamento da Assistência Social, os indicadores e variáveis sistematizados nesse diagnóstico tornam-se fundamentais para projeções de alocações de recursos.

Outro elemento importante definido pela PNAS para o financiamento da Assistência Social é sua respectiva correspondência com as deliberações dos conselhos e conferências da área. Essa definição traduz a preocupação em respeitar as instâncias de deliberação e pactuação que têm tido grande peso nas definições de critérios de partilha de recursos.

Como pode ser observado, ao abordar algumas das principais diretrizes definidas pela PNAS, como norteadoras do financiamento da Assistência Social, é possível constatar a estreita relação mantida entre:

- **Gestão;**
- **Financiamento;**
- **Controle social.**

A seguir descreveremos os elementos que materializam o financiamento da Assistência Social na atual configuração do Suas a partir da NOB de 2005, que é detalhada a sua gestão.

Esses **três eixos** interagem e guardam correspondência entre si na operacionalização da política, garantindo a integralidade do sistema.

A GESTÃO FINANCEIRA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Papel dos fundos

Os fundos de Assistência Social têm o papel reforçado na NOB/Suas como instâncias privilegiadas de financiamento dessa política, nas três esferas de governo. Os fundos de Assistência Social são fundos especiais, como já descritos no módulo 2.

Lembrando que suas finalidades são garantir:

- a) melhor distribuição;
- b) maior transparência; e
- c) melhor gestão dos recursos.

E também:

- a) facilitar identificação de responsabilidades por áreas;
- b) melhorar o controle e a avaliação de desempenho da função;
- c) possibilitar o relacionamento interfundos sem perigo de quebra de autonomia;
- d) possibilitar a produção de informações diferenciadas para auxiliar o controle, o monitoramento e a avaliação da ação; e
- e) criar possibilidades de produção de relatórios autônomos e específicos para auxiliar o planejamento, a programação, o controle e a avaliação de desempenho.

A relevância do papel dos fundos como instância do financiamento, se reafirma pela garantia do contínuo fluxo de recursos financeiros, que garante a concentração de recursos de uma determinada ação de governo reconhecidamente essencial e prioritária, favorecendo, dessa forma, maior controle social sobre as dotações orçamentárias para a área.

Atenção!

O fundo especial não tem personalidade jurídica, mas pode ser administrado ou gerenciado por setor da administração direta ou indireta desde que seja o principal responsável pela execução da ação finalística. Assim, é importante garantir que o fundo seja vinculado ao órgão gestor da área na respectiva esfera de governo.

A NOB/Suas reforça que cada esfera de governo deve contar com recursos próprios do tesouro para financiamento da Assistência Social. Os recursos destinados ao custeio das ações finalísticas da área devem estar alocadas nos fundos financeiros; os das **ações meio** devem ser alocados na unidade orçamentária do próprio órgão da administração pública.

Inclusive, a comprovação de destinação orçamentária para custeio das ações da área com recursos próprios é uma das exigências para habilitação do município.

Ações meio são aquelas voltadas para a manutenção da sede administrativa e outras atividades do órgão gestor.



O percentual de destinação orçamentária com recursos próprios alocados nos fundos, em cada nível de governo, deve respeitar os índices de vulnerabilidades identificados e em proporção ao volume de repasses efetuados pelo governo federal.

A base da sistemática do financiamento da Assistência Social propõe que a partilha dos recursos dos fundos nacional de Assistência Social, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios siga critérios pautados em diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais e regionais e que contemplem as demandas e prioridades apresentadas de forma específica, a partir das diversidades apresentadas:

- a) pelas diferentes realidades que convivem no país;
- b) em pactos nacionais;
- c) em critérios de equalização; e
- d) em correção de desigualdades.

Para implementar uma gestão transparente dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), representando a definição de critérios de partilha para transferências com critérios técnicos foi composto um índice, denominado Índice Suas.

Pactuado entre as três esferas de governo, aprovado pelo CNAS, e calculado anualmente pelo MDS, é adotado sempre que há expansão dos recursos para a Proteção Social Básica. O resultado de sua aplicação é publicizado.

Os **indicadores**, que compõem o Índice Suas, contribuem para o estabelecimento de critérios de priorização e escalonamento da distribuição de recursos para o cofinanciamento da Proteção Social Básica (PSB), de forma a priorizar aqueles municípios com:

- a) maior proporção de população vulnerável – indicado pela taxa de pobreza;

- b) menor capacidade de investimento – indicado pela receita corrente líquida municipal *per capita*; e

- c) menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica – indicado pelos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para a Proteção Social Básica *per capita*.

Além dos fundos financeiros, a gestão do financiamento da Assistência Social, descrito na NOB/Suas, reforça a diretriz da descentralização político-administrativa, ou seja: a definição das prioridades para aplicação dos recursos cabe à esfera local com o devido controle social pelo conselho.

Considerar o Suas como referência do financiamento remete à intrínseca relação entre a gestão e o financiamento, considerando-se a presença de ações já existentes no âmbito dos territórios com centralidade na família e nos níveis de proteção, sejam aquelas executadas direta ou indiretamente. Constitui-se um grande desafio, pois há que se garantir um financiamento que expresse aquilo que a gestão se propõe a responder.

A NOB/Suas

- Define as condições gerais para a transferência de recursos federais para os estados e municípios estabelecendo algumas condicionalidades. Essas condicionalidades têm o propósito de garantir a efetiva adesão ao Suas, fortalecendo a ideia de sistema e de corresponsabilidade.
- Instituiu, também, novos mecanismos e formas de **transferências legais de recursos**, operados pelo repasse fundo a fundo entre os diferentes níveis de governo, para consolidar o cofinanciamento das ações prestadas no âmbito do Suas e o repasse regular e automático.

Para conhecer mais sobre o detalhamento dos **indicadores**, consultar a NOB/Suas.

Ver NOB/Suas, p. 131 que define condições gerais para **transferência de recursos** federais.

No que se refere à utilização de critérios de partilha e à transferência de recursos, a esfera federal tem adotado de maneira clara e transparente. Entretanto, estados e municípios carecem dessa mesma definição, bem como quanto aos recursos transferidos na esfera local para as entidades e organizações que prestam serviços na área de forma complementar.

Tais critérios são antecedidos por pactuação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no âmbito da esfera federal, e pelas Comissões Intergestores Bipartite (CIB), no âmbito dos estados, e deliberados pelos respectivos conselhos de Assistência Social. Outro elemento que coloca um grande desafio a ser superado no campo do financiamento no âmbito do Suas é em relação ao cofinanciamento.

A NOB representa um esforço na direção de efetivar o pacto federativo no qual devem ser atribuídas e detalhadas as competências e responsabilidades dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais.

É fundamental, avançar na perspectiva de se definir percentuais orçamentários de participação de cada esfera de governo na composição dos pisos de proteção social estabelecidos, bem como impulsionar a presença da esfera estadual na participação da provisão de ações dos municípios de modo regular e automático, com critérios claros e transparentes tendo o Suas como referência.

Por fim, sabe-se que, ao tratar do financiamento da Assistência Social é importante não perder de vista a relação de receitas e despesas. Nesse sentido, torna-se fundamental que, para além das preocupações em torno do modo de garantir a alocação de recursos para custeio das ações (despesas), também se avance no debate acerca de vinculação dessas despesas a determinadas fontes de arrecadação (receitas).

OS INSTRUMENTOS

DE PLANEJAMENTO PÚBLICO

O papel atribuído aos conselhos ganha maior alcance na medida em que há maior acesso e participação da sociedade nas decisões, quanto às resoluções relativas:

- a) à elaboração da proposta orçamentária;
- b) aos critérios de partilha; e
- c) ao plano de aplicação à execução orçamentária e financeira dessa política sob responsabilidade do órgão gestor.

Os instrumentos de **planejamento público** expressam as ações prioritárias de determinado governo e;

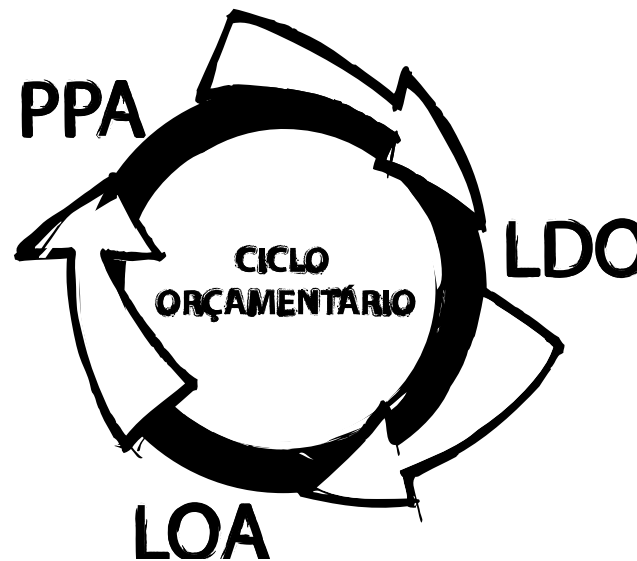
As **alocações de recursos** nos orçamentos traduzem-se em preferências de determinados serviços em detrimento de outros. A elaboração do orçamento público constitui o passo inicial do processo de planejamento do setor público, pois é por meio desse instrumento que os governantes, de qualquer esfera, poderão apresentar à sociedade os programas prioritários de governo, com a discriminação da origem e do montante de recursos a serem obtidos, bem como a realização dos dispêndios alocados no tempo.

A associação do planejamento ao orçamento data, no Brasil, de 1967, que define o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração pública, sendo o orçamento-programa entendido como um dos seus instrumentos básicos.

Na Constituição de 1988, foi reforçada a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, tornando obrigatória a elaboração de planos plurianuais (PPA), os quais abrangem as despesas de capital e demais programas de duração continuada, bem como devem orientar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), além, é claro, da apresentação de emendas parlamentares por parte dos legisladores.

Essa inovação preconizada na Constituição Federal de 1988 inaugurou um marco na distribuição de competências no processo orçamentário, que pode ser relacionada em quatro grupos:

- recuperação da figura do planejamento na Administração Pública brasileira, mediante a integração entre plano e orçamento: isso ocorreu por meio da criação do PPA e da LDO;
- conclusão do processo de unificação orçamentária: o orçamento passou a integrar o Orçamento Fiscal (OF), o Orçamento da Seguridade Social (OSS) e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE);
- recuperação da participação do Poder Legislativo para discutir sobre a matéria orçamentária: assegurou-se a participação do Legislativo ao longo de todo o ciclo orçamentário, isto é, desde a definição de prioridades no PPA e das diretrizes específicas para cada exercício na LDO, até a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA); e
- publicização e transparência dos instrumentos de administração pública garantindo maior alcance do controle social e participação da sociedade nas decisões orçamentárias.



O Ciclo Orçamentário

De acordo com o artigo 165 da Constituição, o ciclo orçamentário compreende:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e
- Lei Orçamentária Anual (LOA).

PPA

- Publicado a cada quatro anos como uma lei ordinária.
- Estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (art.165, § 1º, CF).
- A elaboração do projeto de lei do PPA é de responsabilidade do Poder Executivo.

- Deve ser enviado ao Poder Legislativo no primeiro ano de cada mandato.
- Possui validade para um período de quatro anos. A execução do PPA tem início, portanto, somente no segundo ano do mandato e é encerrada no primeiro ano do mandato seguinte.

O PPA relaciona além do montante relativo aos dispêndios de capital, as metas físicas que devem ser alcançadas ao final do mandato, discriminadas por tipo de programa e ação.

Dispêndio de capital: grupo de despesas que contribuem para formar um bem capital ou adicionar um valor a um bem já existente, assim como transferir, por compra ou outro meio de aquisições entre entidades do setor público ou do setor privado para o primeiro.

Meta física: constitui um impacto físico, tangível e mensurável, observável a qualquer tempo na avaliação de uma política pública. Detalha ainda as despesas que possuem duração continuada, condicionando, portanto, a programação orçamentária anual ao planejamento de longo prazo.

LDO

É uma lei ordinária, válida apenas para um exercício. Segundo o art.165, § 2º, da Constituição Federal, a LDO compreende as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a lei orçamentária anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; e estabelece a política das agências financeiras oficiais de fomento; antecipa e orienta, assim, a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente.

O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Legislativo para aprovação.

Os programas e as ações, cujas prioridades e metas são definidas pela LDO, para constar do projeto de lei orçamentária de cada exercício, são apresentados em um texto legal, constituindo um detalhamento anual de metas estabelecidas no PPA, as quais são selecionadas para o exercício em questão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – acrescentou dois anexos à LDO, os quais contribuem para orientar o governo e a sociedade acerca da condução da política fiscal. São eles:

- a) Anexo de metas físicas, no qual são estabelecidos os resultados primários esperados para os próximos exercícios, e que dão uma dimensão da austeridade dessa política; e
- b) Anexo de riscos fiscais, no qual são elencados os chamados passivos contingentes, ou seja, as dívidas que ainda não estão contabilizadas como tal, mas que, por decisão judicial, poderão vir aumentar a dívida pública.

LOA

É uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal a que se refere.

O projeto de lei orçamentária é apresentado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Legislativo.

De acordo com o § 5º art. 165 do texto constitucional, a Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- a) orçamento fiscal (OF);
- b) orçamento da seguridade social (OSS); e
- c) orçamento de investimento das empresas estatais (OIEE).

O orçamento fiscal e da seguridade social englobam toda a programação de gastos da Administração Pública, direta e indireta; já o orçamento de investimentos abrange a previsão de investimentos das entidades que a respectiva esfera de governo, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário se define por:

PPA – constituído de programas com metas e indicadores para quatro anos.

LDO – explicitará as metas e prioridades para cada ano.

LOA – proverá recursos para a execução das ações necessárias para cada ano, sendo definidos nesta as prioridades de investimento de determinado governo.

Os conselhos têm um papel fundamental no acompanhamento e análise dos instrumentos que integram o ciclo orçamentário, pois são nesses instrumentos que se materializam a implementação e execução de uma política pública em cada esfera de governo. No caso particular da Assistência Social, mais uma vez, reforça a importância da interação entre o financiamento, a gestão e o controle. Nos instrumentos de planejamento público, busca-se dar legitimidade às ações de governo. Embora sejam instrumentos técnicos e legalmente definidos, sempre expressam a definição das prioridades de atuação e intervenção do setor público no processo social, sendo instâncias de disputa e controle político e econômico dos recursos públicos.

Dessa forma, torna-se exercício fundamental das atribuições dos conselhos de Assistência Social, o acompanhamento do PPA, da LDO e LOA do processo de elaboração desses instrumentos, ao acompanhamento de sua implementação e execução no que se refere à política, com vistas a garantir o cumprimento do que foi planejado para a área.

O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL INSERIDO NO CONTEXTO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO E SUAS FONTES DE FINANCIAMENTO

A Assistência Social, como política de seguridade social, deve ser financiada por toda a sociedade, mediante a aplicação de recursos orçamentários das três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e das contribuições sociais:

- a) dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
- b) dos trabalhadores; e
- c) sobre a receita de concursos de prognósticos, além de outras fontes (art. 195, CF/88).

A estrutura de financiamento da Seguridade Social, antes centrada e dependente da folha de salários, a partir da Constituição Federal de 1988, impulsionou a ampliação e diversificação dos recursos e o aumento do repasse da União para estados e municípios.

A Constituição estabelece, ademais que “as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União” (§ 1º art. 195).

Com relação à Assistência Social, a CF também preconiza no seu artigo 204 que “[a]s ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa e participação da população, por meio de organizações representativas na formulação e no controle das ações em todos os níveis.”

Atenção!

Portanto, a ampliação das bases de orçamento da seguridade social não se limita a uma decisão técnica, mas articula-se a uma orientação política fundada na perspectiva de implementação de um amplo sistema de Seguridade Social no Brasil, com expansão e universalização de direitos.

O Fundo de Assistência Social, de coordenação do gestor da área, sob orientação, fiscalização e controle do respectivo conselho, é o instrumento responsável pelo financiamento das ações de Assistência Social nos três níveis de governo.

A primeira etapa no processo de financiamento da Assistência Social é:

- a elaboração do Plano de Assistência Social - o gestor da área, com auxílio da comunidade e baseado em diagnósticos territoriais, elabora o plano que deverá atender todas as demandas da Assistência Social.

A segunda é:

- submissão à apreciação do Conselho de Assistência Social, que deve aprovar ou não.

Caso seja aprovado:

- o orçamento da Assistência Social é encaminhado à Secretaria de Planejamento e Orçamento ou órgão equivalente que se incumba de agregá-lo à peça orçamentária do Poder Executivo e apresentá-lo à apreciação do Legislativo.

Fique de olho!

A consolidação dos planos de Assistência Social nos instrumentos de planejamento público é fundamental, impondo um acompanhamento sistemático por parte dos conselhos e de toda sociedade nesse processo. Portanto, ficar atento à essa consolidação, na respectiva esfera, é uma tarefa imprescindível dos conselheiros.

O ponto de partida é consolidar o Plano Plurianual da Assistência Social no PPA do planejamento público. Nesse sentido, o PPA do planejamento público deverá contemplar as informações acerca dos programas da área indicando o que será desenvolvido em um período de quatro anos.

O levantamento de informação via Cadastro de Programa e Ações (CPA), centrado na identificação de atributos que permitam traçar o perfil característico dos projetos, das atividades e das operações especiais, que os tornam singulares no universo da programação governamental, é importante.

A partir dessas informações ofertadas pelo Plano de Assistência Social, o PPA governamental, centra-se nos aspectos de quantificação físico-financeira das ações no exercício de referência, no grau de importância das demandas, em sua priorização e nos resultados esperados.

Mais uma vez...

É a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que orienta a LOA. Dessa forma, através da LDO torna-se possível identificar quais são as prioridades do governo para um determinado ano em termos de orçamento.

Por isso, acompanhar a elaboração da LDO para garantir o cumprimento das metas estabelecidas no PPA para a área da Assistência Social é um papel relevante do conselho, visto que, a partir desse instrumento serão materializadas as alocações orçamentárias para custeio das ações previstas.

A LOA, composta pelos OF, OSS e OIEE, é apresentada na forma de linguagem orçamentária contábil. O orçamento público obedece a classificações orçamentárias estruturadas de modo a agrupar as despesas e receitas segundo determinados critérios, os quais são definidos com o objetivo de atender às necessidades de informação dos participantes do processo.

Desse modo, temos quatro classificações de despesas:

- a) Estrutura Programática – responde à indagação “para que” os recursos são alocados (finalidade);
- b) Classificação Institucional – responde à indagação “quem” é o responsável pela programação;
- c) Natureza da Despesa – responde à indagação “o que” será adquirido e “qual” o efeito econômico da realização da despesa; e
- d) Classificação Funcional – responde à indagação “em que área” de ação governamental a despesa será realizada.

A Estrutura Programática

A estrutura programática indica o programa, a ação e o subtítulo. O programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. Toda ação de governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA.

O programa é o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento.

A partir do programa são identificadas as **ações** sob a forma de:

- a) atividades;
- b) projetos; ou
- c) operações especiais.

A Classificação Institucional

A classificação institucional da despesa reflete a estrutura organizacional e administrativa governamental e está estruturada em dois níveis hierárquicos:

- a) órgão orçamentário; e
- b) unidade orçamentária.

Os órgãos e entidades que constam no orçamento são unidades orçamentárias, entretanto, um órgão orçamentário ou unidade orçamentária pode eventualmente não corresponder a uma estrutura administrativa, existindo para especificar determinado conjunto de despesas, de modo a atender à necessidade de clareza e transparência orçamentária. Por exemplo: Transferências a Municípios; Encargos Financeiros e Reserva de Contingência, são unidades orçamentárias que não correspondem a uma estrutura administrativa.

Especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da **ação**.

A Natureza de Despesas

A natureza de despesas considera:

- a) a **categoria econômica**;
- b) o grupo a que pertence;
- c) o elemento e, complementarmente;
- d) a modalidade da aplicação.

A **categoria econômica** é dividida em duas categorias:

- a) Despesas Correntes – classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem capital; e
- b) Despesas de Capital – classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O Grupo de Natureza de Despesas agrega **elementos** com as mesmas características:

- a) quanto ao objeto de gastos:
 - pessoal e encargos sociais,
 - juros e encargos da dívida,
 - outras despesas correntes,
 - investimentos,
 - inversões financeiras, e
 - amortização da dívida;
- b) quanto à modalidade de aplicação destina-se a indicar como os recursos serão aplicados.

Os **elementos** de despesas têm por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.

A Classificação Funcional

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de governo. Trata-se de uma classificação de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, permitindo a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Os gastos com Assistência Social são identificados pela Função 8 e suas respectivas subfunções:

- a) 241 – Assistência ao Idoso;
- b) 242 – Assistência ao Portador de Deficiência;
- c) 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente; e
- c) 244 – Assistência Comunitária.

No caso do orçamento da Assistência Social na LOA, a unidade orçamentária da área é o órgão gestor e integra o orçamento da seguridade social, vinculada ao Poder Executivo. Quanto à sua natureza jurídica, frequentemente, subdivide-se em administração direta e fundo.

A título de exemplo, quanto a programa, projetos e atividades na área da Assistência Social assim se apresentam na peça orçamentária:

Programa: Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Atividade: Fiscalização e monitoramento das casas lares e asilos para idosos.

Projeto: Implantação de uma rede de cuidadores de idosos.

Todas essas classificações são descritas no orçamento na forma de dígitos, discriminadas por unidades orçamentárias e detalhadas por categorias de programação em seu menor nível – função, subfunção, programa, ação, desdobrada em subtítulos, com indicação do produto, da unidade de medida e da meta física, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza da despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, a fonte de recursos e o identificador de uso.

A Receita Orçamentária define-se como todas as receitas arrecadadas. A classificação da receita está estruturada por níveis de desdobramento codificados de modo a facilitar o conhecimento e a análise da origem dos recursos, compondo-se de seis níveis:

1) Categoria; 2) Fonte; 3) Subfonte; 4) Rubrica; 5) Alínea; e 6) Subalínea.

A **categoria** econômica se subdivide em Receitas Correntes provenientes de:

- a) tributos;
- b) contribuições;
- c) patrimônio;

- d) agropecuária; e
- e) indústrias e serviços e outras transferências.

A fonte indica a origem das receitas correntes e de capital.

As **fontes das receitas correntes** são:

- a) tributos;
- b) contribuições;
- c) patrimonial;
- d) agropecuária;
- e) industrial;
- f) serviços;
- g) transferências correntes; e
- h) outras receitas correntes.

As **fontes das receitas de capital** são:

- a) operações de crédito;
- b) alienação de bens;
- c) amortização de empréstimos;
- d) transferências de capital; e
- e) outras receitas de capital.

A **subfonte** é o nível de detalhamento vinculado à fonte, composto por títulos que permitem especificar com maior detalhe a origem da receita.

A **rubrica** é o nível que detalha a subfonte com maior precisão, especificando a origem dos recursos financeiros.

A **alínea** é o nível que representa o nome da receita propriamente dita e que recebe o registro pela entrada dos recursos financeiros.

A **subalínea** constitui o nível mais analítico da receita, o qual recebe o registro do valor, pela entrada do recurso financeiro, quando houver necessidade de maior detalhamento da alínea.

O orçamento ele tem caráter autorizativo, ou seja, ao ser aprovado determina quanto o Poder Executivo pode gastar.

Porém, isso não quer dizer que é obrigatório gastar tudo que foi previsto e aprovado.

Atenção!

Para gastar a mais do que o previsto é preciso de nova autorização do Legislativo. Isso quer dizer que, o Poder Executivo tem o poder de redirecionar recursos e alterar o conteúdo do orçamento aprovado. Portanto, o controle da execução orçamentária deve ser feito com muita efetividade pelo conselho, para garantir que realmente o que foi orçado para a Assistência Social seja de fato executado.

Cabe observar que os conselhos fiscalizam e controlam apenas os recursos destinados às ações finalísticas da área, ou seja, serviços, programas, projetos e benefícios previstos na LOAS. Não estão sob controle do conselho as despesas com as atividades meio, tais como:

- a) folha de pagamento de funcionários públicos,
- b) transportes; e
- c) outras atividades diretamente ligadas ao órgão gestor.

Finalizando, torna-se fundamental garantir o acesso às informações da execução orçamentária. Conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101, de 4 de maio de 2000), a cada quatro meses o chefe do Executivo (prefeito ou governador) deve prestar contas de suas ações por meio de divulgação de balancetes. O conselheiro pode e deve acompanhar a divulgação dessas informações, sendo uma função obrigatória do gestor garantir a transparência da gestão fiscal.

Paradinha para reflexão

Refleta e responda.

- 1) A execução orçamentária da Assistência Social tem mantido uma regularidade no fluxo de investimentos nessa área?
- 2) O orçamento da Assistência Social tem sido publicizado e divulgado no seu estado?
- 3) A alocação orçamentária dos recursos destinados à Assistência Social tem mantido coerência com o Plano da Assistência Social?
- 4) Há um percentual orçamentário destinado à essa área no seu estado?
- 5) Os recursos próprios destinados à Assistência Social tem sido alocados no Fundo?
- 6) No âmbito de atuação do seu conselho, há critérios definidos para transferências de recursos às entidades privadas de Assistência Social que atuam na rede?
- 7) A avaliação do conselho sobre o orçamento da Assistência Social tem analisado o aporte de recursos para execução direta e indireta?
- 8) O conselho tem acompanhado e fiscalizado a alocação e aplicação do orçamento da Assistência Social tendo por referência o Suas?
- 9) O conselho tem acompanhado a aplicação da receita própria investida na Função 8?
- 10) O conselho tem debatido o orçamento da Assistência Social com a população?



OS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO

Além do controle social realizado pelos conselhos, conferências, audiências públicas e outras instâncias de participação, as políticas públicas também estão sujeitas a três outras formas de controle: judicial, interno e externo.

Controle judicial: realizado pelos juízes e tribunais de direito e pelo Ministério Público.

Controle interno: realizado pelas controladorias, com auxílio das ouvidorias públicas.

Controle externo: realizado pelos tribunais de contas, de acordo com a procedência dos bens, dinheiros e valores que estiverem no foco do controle. Se provenientes da União, o controle cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU); se provenientes de estado, cabe ao Tribunal de Contas do Estado em questão; se proveniente de município, cabe ao Tribunal de Contas do Estado, dos Municípios ou do Município em questão; por fim, se proveniente do Distrito Federal, cabe ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

A relação do controle social com as instâncias de controle interno e externo apresentou-se como tema de preocupação das IV, V e VI conferências de Assistência Social, que estabeleceram a necessidade da constituição de espaços e mecanismos de defesa socioassistencial.

Atenção!

A relação dos conselhos de Assistência Social com os órgãos institucionais de controle interno e externo da Administração Pública, com o Ministério Público e com os órgãos do Poder Judiciário, favorece sobremaneira a institucionalização dos conselhos em seu papel de vigilância de direitos e fiscalização de recursos públicos. Quanto mais articulados os conselhos estiverem com as diferentes formas institucionais de controle da coisa pública, mais fortalecidos estarão para o desempenho de suas atribuições.

A seguir, encontram-se descritos os principais órgãos de controle e suas funções.

MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público (MP) desempenha um papel central na proteção dos direitos, sobretudo quando atua de modo conjunto com os conselhos.

- Criado pela Constituição de 1988 (artigos 127-130).
- É um órgão autônomo.
- Tem como objetivo defender e fiscalizar a aplicação das leis, representando os interesses da sociedade.
- Pode também zelar pelo respeito aos poderes públicos e pela garantia dos serviços públicos.
- Para cumprir seus objetivos, pode atuar em conjunto com o Poder Judiciário ou independentemente deste.

Reconhecido no artigo 31 da Loas, o MP, se constitui num parceiro dos conselhos de Assistência Social por defender os direitos sociais. Suas funções são:

- a) acompanhar as eleições do conselho;
- b) verificar e apurar denúncias sobre o uso indevido de recursos públicos;
- c) garantir o funcionamento dos conselhos tal como previsto na lei;
- d) propor ação civil pública contra quem violar os interesses difusos ou coletivos, como os direitos socioassistenciais; e
- e) realizar também inquérito civil público para verificar se determinado direito foi violado ou não.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso Nacional, ao qual a Constituição Federal de 1988 atribui a titularidade pelo controle externo, e que tem por função, entre outras:

- Exercer a fiscalização e o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todas as unidades administrativas vinculadas aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União, bem como das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal.
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.
- Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município.

- Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário, sendo que sua decisão é administrativa e pode ser questionada na justiça comum.
- Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Denúncias podem ser formuladas aos tribunais de contas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, quanto a irregularidades ou ilegalidades praticadas em relação a bens, dinheiros e valores públicos.

Atenção!

Caso o conselho tenha suspeita de irregularidade no uso dos recursos previstos no plano e no orçamento, pode encaminhar uma denúncia por escrito (resolução ou parecer), em linguagem clara e objetiva, contendo nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, juntando todas as informações para que a apuração alcance bons resultados.

As irregularidades também podem ser comunicadas na forma de Reclamação, encaminhada por meio da Ouvidoria do tribunal (quando houver) onde foi feita a denúncia. A denúncia é analisada e, se verdadeira, o Tribunal de Contas pode responsabilizar o administrador que a cometeu ou encaminhar a decisão ao Ministério Público. Para denúncias que envolvam irregularidades na utilização de recursos provenientes do estado, do município ou do Distrito Federal, deve ser realizada junto ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado, dos Municípios ou do Município – onde houver –, e do DF).

OUVIDORIAS

As ouvidorias públicas constituem importante instrumento de controle social das políticas públicas, na medida em que têm por objetivo fundamental atuar como interlocutoras entre a sociedade e os órgãos públicos responsáveis por essas políticas. No cumprimento de suas funções, as ouvidorias funcionam como canais de comunicação direta entre o cidadão e o governo, prestando-se a uma crítica interna da Administração Pública sob a ótica do cidadão. Podem atuar, ao mesmo tempo, como órgãos auxiliares do sistema de controle interno, encaminhando às controladorias as reclamações e denúncias merecedoras de análise mais detalhada.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

Segundo a Lei nº 10.863/2003, a Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e às providências que, no âmbito do Poder Executivo federal, digam respeito:

- a) à defesa do patrimônio público;
- b) ao controle interno;
- c) à auditoria pública;
- d) à correição;
- e) à prevenção e combate à corrupção;
- f) às atividades de ouvidoria; e
- g) ao incremento da transparência da gestão pública no âmbito da Administração Pública federal.

A institucionalização da CGU e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, atende ao que reza a Constituição Federal de 1988, em seu art. 74 “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno”.

Sistema ao qual cabe, entre outras, “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (CF/88, art. 74, IV). Razão pela qual a Carta Magna estabelece ainda que: “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária” (CF/88, art. 74, §1º).

INSTRUMENTOS DE EXERCÍCIO DO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ação Popular

Um dos instrumentos mais importantes para a defesa de direitos coletivos e difusos é a ação popular. Qualquer cidadão pode recorrer, entrando com uma ação popular no judiciário para anular atos do Poder Público. Prevista no art. 5º da Constituição Federal, fazendo parte do direito brasileiro desde 1934, permite que todo cidadão, desde que eleitor, recorra ao Poder Judiciário para exercer diretamente a função de fiscalização dos atos do Poder Público sem qualquer custo para o cidadão. Em se tratando de um mecanismo de defesa dos interesses da coletividade, se constitui em instrumento de fiscalização e controle de política pública que contribui para a atuação dos conselhos de Assistência Social na medida em que amplia o campo de pessoas comprometidas com o controle social.

Ação Civil Pública

Outro importante instituto jurídico é a chamada ação civil pública.

Criada pela Constituição, no art. 129, III, também foi determinada para a proteção dos interesses coletivos e difusos da sociedade, como:

- a) o meio ambiente;
- b) o consumidor; e
- c) o patrimônio histórico e cultural.

Ampliada pela Lei nº 7.853/89, incluindo a defesa dos direitos das pessoas com deficiência. O Estatuto da Criança e do Adolescente também previu sua utilização, incluindo a proteção dos interesses relativos à infância e à adolescência. Distintamente da ação popular, a ação civil pública não pode ser proposta por um cidadão sozinho, mas por associações legalmente constituídas há mais de um ano, ou pelo Ministério Público.

Audiência Pública

A Audiência Pública é garantida pela Constituição Federal, regulada por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios. Reúne o Poder Executivo e o Legislativo ou Ministério Público para expor um tema e debater com a população sobre a formulação e os resultados de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei e a execução orçamentária.

As audiências são espaços importantes no processo de planejamento por permitir:

- a) a ampliação da discussão sobre os planos;
- b) o detalhamento das ações;
- c) a formulação de critérios da contratação de serviços.

Podem ocorrer por demanda da própria população. São obrigatórias na demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de responsabilidade do Poder Executivo para cada quadrimestre.

Paradinha para reflexão

Refleta e responda.

- 1) Em que se diferencia a função institucional dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública e destes com a função institucional dos conselhos de Assistência Social?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Unesco. Cartilhas para conselheiros da assistência social. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/Suas, Brasília, 2005.

_____. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL. Senado Federal. Constituição Federal de 1988.

TAVARES, G. C. O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; PNUD. Curso de Capacitação de Gerentes Sociais. **Textos para Capacitação de Gerentes Sociais**. Londrina, PR, 2008.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL (ICS)

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda com condicionalidades, criado para melhorar a vida das famílias pobres do Brasil e tem como objetivos combater a fome, a pobreza e a desigualdade social no país. O Programa beneficia atualmente 11,5 milhões de famílias em situação de pobreza (com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa), em todos os municípios brasileiros, de acordo com a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

O Programa fundamenta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- a) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e a erradicação do trabalho infantil, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- c) articulação de estratégias e oportunidades para o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza de forma sustentável, por meio da promoção de ações complementares. São exemplos de ações complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

As famílias atendidas pelo PBF recebem um benefício financeiro mensal, que pode variar de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, a depender da renda e da composição familiar. Este recurso pode ser utilizado pela família de acordo com as suas necessidades, como compra de alimentos, de vestuários, de material escolar, e outros. A continuidade do recebimento dos benefícios depende da permanência de crianças e adolescentes – de 6 a 17 anos – na escola, e do acompanhamento de uma agenda de saúde mínima para mulheres grávidas e crianças menores de 7 anos. Esses compromissos, chamados de condicionalidades, são assumidos pela família, mas também pelo poder público, para que a oferta dos serviços seja assegurada às famílias pobres. Além disso, é preciso que os responsáveis pelo programa identifiquem o motivo que pode levar uma família a não manter seus filhos na escola ou não acessar os serviços de saúde para que outras medidas possam ser implementadas.

A seleção das famílias para o Bolsa Família é realizada pelo Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e regulamentado pela Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008. O Cadastro Único reúne informações importantes sobre as famílias pobres e permite que o governo conheça as reais condições de vida dos brasileiros em situação de pobreza. Estas informações são essenciais na hora de selecionar as famílias para o Bolsa Família e para outros programas governamentais, inclusive programas estaduais e municipais.

A gestão do Programa Bolsa Família é realizada de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados. Nesse sentido, o Programa optou pelo modelo de gestão compartilhada, em que a União, os estados e os municípios atuam como corresponsáveis por sua implementação, gestão e fiscalização. Além disso, o enfrentamento do desafio da erradicação da pobreza e da marginalização depende ainda de uma intensa articulação intersetorial, para além dos setores já envolvidos no acompanhamento das condicionalidades (assistência social, educação e saúde), tais como trabalho, habitação, entre outros.

A outra vertente do Programa é o Controle Social, realizado por meio de conselhos formalmente indicados pelas gestões municipais e estaduais. São as chamadas Instâncias de Controle Social (ICS). Estes conselhos ou comissões devem acompanhar as atividades desenvolvidas pelos gestores municipais, propor formas e políticas para melhor atender às famílias beneficiárias, bem como auxiliar os órgãos de fiscalização a regular a execução do Programa. As ICS têm importância fundamental na prevenção da ocorrência de desvios na gestão do Bolsa Família, uma vez que promovem maior interatividade com os atores sociais, antecipando o surgimento de problemas. Além desse objetivo, o Controle Social do PBF fortalece a participação da sociedade civil no acompanhamento e na gestão do Programa, bem como promove e amplia a transparência das ações locais na gestão do PBF.

De acordo com a legislação do Programa, a instituição da ICS é obrigatória e faz parte das responsabilidades assumidas pelo município quando da adesão ao PBF. É a Instrução Normativa nº 01, de 20 de maio de 2005, o documento que divulga as orientações aos municípios, estados e Distrito Federal para a constituição da Instância de Controle Social do PBF e para o desenvolvimento de suas atividades. Dentre as atividades das ICS, está a aprovação das prestações de contas da utilização dos recursos transferidos pelo Governo Federal aos municípios via Índice de Gestão Descentralizada (IGD), indicador construído para remunerar a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 2004. p. 3.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jun. 2007. p. 3.

BRASIL. Instrução Normativa nº 01, de 20 de maio de 2005.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 2004. p. 1.

BRASIL. Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008

BRASIL. Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006.

BRASIL. Portaria GM/MDS nº 246, 20 de maio de 2005.

BRASIL. Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.

BRASIL. Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BATTINI, O. (org.) Suas: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editora; Curitiba: Cipec, 2007.
- BOSCHETTI, I. O SUAS e a Seguridade Social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em debate. n. 2, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de orientação para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família no âmbito do Suas. Brasília: MDS, 2006.
- BRANDÃO, F. A. Instrumentos normativos reguladores das transferências para financiamento de programas descentralizados do governo federal. Brasília: MDS/UNESCO, 2006.
- BRANDÃO, F. A. Manual de orientações sobre gestão de convênios no âmbito dos fundos de assistência social estaduais, municipais e DF. Brasília: MDS/UNESCO, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. CapacitaSuas. Suas: Configurando os eixos de Mudança. 1ª ed. Brasília: MDS. vol. 1, 2008. 136 p.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. CapacitaSuas. Suas: Desafios da gestão do Suas nos municípios e estados. 1ª ed. Brasília: MDS, vol. 2, 2008. 120 p.
- BRASIL. CapacitaSuas. SUAS: Planos de Assistência Social: Diretrizes para Elaboração. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1ª. Ed. Vol. 3, Brasília: MDS, 2008, 120 p.
- wo financiamento da Assistência Social no Brasil entre 2002 e 2004. n.1. Brasília: MDS, 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente. vol. I. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. Ricardo Paes de Barros; Miguel Nathan Foguel; Gabriel Ulyssea (orgs.).
- BRASIL. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: Conanda/CNAS, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Suas: Implicações do Suas e da Gestão Descentralizada na Atualização dos Conselhos de Assistência Social. Cartilhas para conselheiros da assistência social. Brasília: MDS/CNAS/Unesco, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Suas: Orientações acerca dos conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. Cartilhas para conselheiros da assistência social. Brasília: MDS/CNAS/Unesco, 2006.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para conselheiros da área de assistência social. Brasília: TCU, 2007.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Rede Suas: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social. Brasília: SNAS, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate: Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS. Brasília: MDS, n. 5, 2007. Jeni Vaitsman; Rômulo Paes-Sousa (orgs.)
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS: bolsa família, assistência social, segurança alimentar e nutricional. Brasília: MDS, 2007. Rômulo Paes-Sousa (org.)
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate: Textos para a V conferência nacional de assistência social. Brasília: MDS/Sagi, n. 2, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Lei Orgânica de Assistência Social (Loas Anotada). Brasília: MDS/SNAS, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/Unesco, 2009. 424 p.
- BREVE, N. Sistema Único de Assistência Social avança para a cidadania Outro Brasil. Laboratório de Políticas Públicas da UERJ. Agência Carta Maior, 2004. Acessado em 29/8/05.
- CAMPOS, E. B. Assistência Social: do descontrole ao controle social. In: Revista Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.88, 2006.
- KOGA, D.; NAKANO, K. Perspectivas Territoriais e Regionais para políticas públicas brasileiras. In: A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social. Cadernos Abong, 2005.
- KOGA, D. O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social . In: Cadernos de estudos. Desenvolvimento Social em Debate. Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, n. 2, 2005.
- LOPES, M. H. C. O tempo do Suas. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 87, 2006.
- MUNIZ, E. Suas e os serviços socioassistenciais. In: Revista Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.88, 2006.
- PAES-SOUSA, R.; RODRIGUES, R.; VAITSMAN, J. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: Unesco, 2006.

PAES-SOUSA, R.; VAITSMAN, J.; CURRALERO, C.; RAMOS, D. Integração de políticas de assistência social nos municípios brasileiros. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 - 21 out. 2005.

PAIVA, B. O Suas e os direitos socioassistenciais: a universalização em debate. In: Serviço Social e Sociedade, v. 87, p. 05-24, 2006.

Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social/PR. Centros de Referência de Assistência Social (Cras). Caderno Suas: Assistência Social Sistema Municipal e Gestão Local do Cras. Paraná:STEPS/PR, n.1, 2006.

SPOSATI, A.O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 87, 2006.

SPOSATI, A. A menina Loas. São Paulo: Cortez, 2006.

TAPAJÓS, L. Gestão da informação no Suas. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 87, 2006.

TAVARES, G. C. O financiamento e os Fundos de Assistência Social no Suas. In: A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social. Cadernos Abong, 2005.

YASBEK. M. C. Classes subalternas e assistência social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Senado Federal. Constituição Federal, 1988.

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Diário Oficial da União de 8.12.1993.

BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

BRASIL. Decreto n. 6.215, de 26 de setembro de 2007, DOU de 28.9.2007. Estabelece o compromisso pela inclusão das pessoas com deficiência, com vistas à implementação de ações de inclusão das pessoas com deficiência, por parte da União, em regime de cooperação com Municípios, Estados e Distrito Federal, institui o Comitê Gestor de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência (CGPD), e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n. 6.307, de 14 de dezembro de 2007, dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22. da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. Decreto n. 6.308, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

BRASIL. Resolução CNAS n. 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/ 2004). Brasília: MDS/SNAS, 2004.

BRASIL. Resolução CNAS n. 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília: MDS/SNAS, 2005.

BRASIL. Resolução n. 209, de 10 de novembro de 2005. DOU de 25.11.2005. Institui o Código de Ética do Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS/2005.

BRASIL. Resolução CNAS n.191, de 10 de novembro de 2005. DOU de 17.11.2005. Institui orientação para regulamentação do art. 3º da Lei Federal n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (Loas), acerca das entidades e organizações de assistência social mediante a indicação das suas características essenciais.

BRASIL. Resolução CNAS n. 23, de 16 de fevereiro de 2006 (*). Republicada do original por ter saído com incorreção no DOU de 01.03.2006, seção I, p. 74. Regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do setor.

BRASIL. Resolução CNAS n. 24, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social.

BRASIL. Resolução CNAS n. 237, de 14 de dezembro de 2006. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

BRASIL. Resolução CNAS n. 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas – NOB/RH. Brasília: MDS/SNAS, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Metas e Estratégias – Plano Decenal Suas Plano 10 (Metas e Estratégias deliberadas nas conferências nacionais e metas do Governo Federal). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/viiconferencia-nacional>. Acesso em: 27.07.2009.